AS CAUSAS DA POBREZA

SIMON SCHWARTZMAN

AS CAUSAS DA POBREZA

Sumário

Apresentação

Até 20 ou 30 anos, os temas que preocupavam os cientistas sociais eram referentes ao desenvolvimento econômico, à modernização, à participação política, à democracia e à mobilidade social. Hoje, o tema dominante é o da pobreza e da exclusão social. Não é que os temas da pobreza e da exclusão não estivessem presentes no passado, mas eles eram vistos como uma decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social que seriam resolvidos e superados na medida em que esses problemas, deficiências e desajustes fossem sendo equacionados. Hoje, o tema da pobreza aparece no primeiro plano, requerendo atenção imediata e definindo o foco a partir do qual os demais temas das ciências sociais se estruturam. Esta não é, somente, uma mudança de perspectiva conceitual, mas tem implicações muito concretas, que vão desde as políticas de financiamento para a pesquisa de agências e fundações públicas e privadas, nacionais e internacionais, até a própria agenda política brasileira, como vimos na última eleição presidencial.

Os textos reunidos neste livro foram escritos ao longo dos últimos anos e podem ser vistos como distintas aproximações ao tema da pobreza e da desigualdade social, a partir de uma preocupação implícita em restabelecer as pontes entre o tema da pobreza e os temas mais clássicos das ciências sociais. Essas pontes, na realidade, nunca deixaram de existir; a preocupação com a pobreza e a exclusão social se encontra nas origens das principais tradições de pesquisa e análise social na Europa e nos Estados Unidos desde o século XVIII, se não antes. A percepção disso é muitas vezes dificultada pelo fato de a questão da pobreza, assim como, de maneira mais geral, a questão dos direitos humanos,

tender a ser vista e vivida como uma questão moral e muitas vezes religiosa, cujas urgência e necessidade deveriam se sobrepor a qualquer outro tipo de consideração.

Michael Ignatieff, que tem trabalhado com o tema dos direitos humanos na política internacional, mostra como existe uma tendência por parte dos defensores desses direitos a tratá-los como "trunfos", ou seja, como cartas que, ao serem postas à mesa, devem prevalecer sempre sobre todas as demais.[1] Na verdade, argumenta ele, os direitos humanos, que incluem o direito a um mínimo de recursos para uma vida sem sofrimento e privações, formam uma agenda "negativa", no sentido de afirmar aquilo que as pessoas não deveriam deixar de ter, e não uma agenda "positiva", no sentido de estabelecer as causas da carência de direitos e os mecanismos para sua satisfação. No dizer de Ignatieff:

> Os direitos humanos poderiam tornar-se menos imperiais se eles se tornassem mais políticos, ou seja, se fossem entendidos como uma linguagem, não para a proclamação e cumprimento de verdades eternas, mas como discurso para a adjudicação de conflitos. Mas pensar nos direitos humanos desta forma significa aceitar que os direitos humanos podem estar em conflito uns com os outros. Ativistas que supõem que a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma lista completa de todos os fins desejáveis da vida humana erram ao não entender que estes objetivos – liberdade e igualdade, liberdade e segurança, propriedade privada e justiça distributiva – se conflitam e, por isso, os procedimentos para sua implementação também podem estar em conflito. Se os direitos conflitam e não existe uma ordem indiscutível de prioridade moral entre eles, então não podemos falar em direitos como trunfos.[2]

A idéia de direitos como "trunfos", continua Ignatieff, significa que, quando são introduzidos em uma discussão política, os direitos deveriam resolver a discussão, pela sua superioridade moral. Na prática, as tentativas de pensar nesses valores como direitos positivos e inalienáveis eliminam a possibilidade de compromisso e negociação, levando a confrontações irreconciliáveis e inegociáveis. A importância dos direitos humanos, conclui ele, é poderem servir de ponto de referência e linguagem comum para o diálogo, e para permitir que diferentes grupos e pessoas desenvolvam um terreno comum dentro do qual possam se entender. Mas, para que haja acordo, muitas outras coisas são

---

[1] Ignatieff e Gutmann, 2001.
[2] Ignatieff e Gutmann, 2001:20. (A tradução é minha.)

necessárias, entre as quais o respeito mútuo e o reconhecimento da legitimidade das perspectivas e pontos de vista dos outros.

O mesmo raciocínio se aplica às relações entre o tema da pobreza e exclusão e as ciências sociais. Na historiografia, a versão "imperialista" e "triunfalista" dos direitos humanos consiste em olhar todo o passado como uma luta constante entre os princípios do bem e do mal, dominantes e dominados, santos e pecadores, burgueses e proletários. Quando aplicada à realidade presente, essa visão tende a produzir um quadro extremamente simplificado do mundo, em que tudo depende do compromisso moral e dos valores éticos das pessoas, sem lugar para a percepção e o reconhecimento de situações complexas, valores e interesses contraditórios, efeitos paradoxais e inesperados das ações e preferências individuais e de grupos. Esse empobrecimento do entendimento da realidade tem o seu preço, que é o de dificultar, muitas vezes, que os objetivos buscados sejam efetivamente alcançados.

A maneira mais imediata de restabelecer as pontes entre o mundo dos valores e direitos e o mundo real é pela "desconstrução" dos conceitos, isto é, pela reconstituição de sua história e pela identificação de suas múltiplas conotações. Procedimentos de "desconstrução" costumam ser usados na literatura chamada "pós-moderna" como forma de denúncia ou desmascaramento, pela identificação daquilo que estaria "por trás" de determinados conceitos, construções ou obras literárias. A idéia aqui não é esta, e sim a de buscar refazer o caminho pelo qual os conceitos foram construídos, sem que isso signifique invalidá-los.[3]

O primeiro capítulo deste livro percorre um pouco esse caminho.[4] Ele parte de uma noção aparentemente ingênua sobre as causas da pobreza e depois volta, ainda que de forma ligeira e rápida, às origens das discussões e debates sobre a pobreza no início da Revolução Industrial. Depois, esses conceitos são aplicados ao Brasil. Aqui, a história da tentativa da velha geração dos cientistas sociais brasileiros, da primeira metade do século XX, de pensar e tentar explicar o país em termos raciais já é bem conhecida; menos analisada, no entanto, é a tendência da geração seguinte, que ainda persiste, a pensar tudo em termos de classes sociais ou, no caso do Brasil, de sua falta. Se o que explica o mundo são as relações e os conflitos de classe, e a população brasileira, em sua grande maioria, não se encaixa nos conceitos de classe tradicionais, das duas uma: ou eles são deixados de lado da análise, como inexplicáveis; ou são encaixados à força nos conceitos disponíveis. A partir dessa perspectiva, o capítulo discute diferentes interpretações correntes sobre a escravidão brasi-

---

[3] Ver, a respeito, Latour (1987).

[4] Divulgado originalmente em Schwartzman (2001b).

leira e apresenta um panorama do desenvolvimento de nosso "Estado de bem-estar social" e suas limitações.

O segundo capítulo, escrito em colaboração com Elisa Pereira Reis, busca oferecer um panorama geral dos aspectos sociais e políticos da pobreza e exclusão social no Brasil, como ponto de partida virtual para uma ampla agenda de pesquisas sobre o tema.[5] O impulso inicial para esse texto foi uma solicitação de pesquisadores do Banco Mundial, que estavam interessados em examinar as questões da pobreza por uma perspectiva que não se limitasse às análises quantitativas e econométricas que são mais típicas dos trabalhos do banco. Não há nenhuma relação direta entre esse texto e as pesquisas que o banco vem estimulando ou desenvolvendo, mas, para sua elaboração, foi necessário fazer um amplo inventário dos temas e da literatura existente, assim como revisitar os dados mais centrais sobre participação social no país, o que pode ser útil para explicitar o mundo de questões e problemas que subjazem às questões aparentemente simples da pobreza e da exclusão social.

O terceiro capítulo parte de uma reflexão mais ampla sobre as estatísticas públicas, provocada pela experiência do autor de presidir, entre 1994 e 1998, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).[6] As estatísticas públicas são um híbrido extremamente interessante, tendo, por um lado, um conteúdo científico e técnico, vinculado às tradições da estatística, da economia, da demografia e das demais ciências sociais; e, de outro, uma natureza claramente política e institucional, na medida em que criam direitos e afetam decisões de agentes públicos e privados. O capítulo começa com uma visão mais geral sobre a história das estatísticas públicas na Europa, evolui para uma discussão sobre a experiência do IBGE e termina com uma análise dos diversos dilemas e alternativas que circundam a construção de algumas das estatísticas públicas na área social, como as de emprego e de pobreza. A parte sobre pobreza deriva, também, da participação do IBGE como instituição responsável pela coordenação de um grupo de trabalho da Comissão Estatística das Nações Unidas, dedicado ao tema das estatísticas da pobreza (o chamado "Grupo do Rio").

Os três capítulos seguintes tratam de temas específicos relacionados à questão da pobreza. O quarto capítulo relata uma experiência do IBGE em tentar ir além das categorias de cor utilizadas pelo instituto para caracterizar as diferentes etnias brancas, negras e indígenas em suas pesquisas e censos.[7] Sabe-se que existem fortes diferenças de renda, ocupação e oportunidades no Brasil em função

---

[5] Reis e Schwartzman, 2002.
[6] Publicado originalmente em Schwartzman (1997c).
[7] Schwartzman, 1999.

de as pessoas pertencerem a essas diferentes etnias. No entanto, existem muitas controvérsias sobre como classificar as pessoas em termos destas ou de outras etnias, assim como sobre qual o peso específico do fator étnico, ou racial, na determinação dessas diferenças, em relação a outros fatores. A conclusão principal do capítulo é que o caráter pouco nítido e insatisfatório dessas classificações, e de outras que possam ser tentadas, não decorre de um problema metodológico ou de mensuração, mas sim da pouca nitidez das fronteiras entre as diferentes etnias e subculturas que coexistem no Brasil.

O quinto capítulo trata do tema do trabalho infantil e tem como origem um estudo realizado por solicitação do escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil.[8] Utilizando os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (Pnad) para a década entre 1992 e 2001, o estudo mostra como a expressão "trabalho infantil" encobre realidades muito distintas, que vão desde a tradição de trabalho familiar na pequena agricultura doméstica nos estados sulinos, que não parece afetar as crianças de maneira significativa, até a generalização do trabalho para jovens entre 14 e 17 anos em quase todo o país. Uma das proposições do capítulo é que, ao contrário do que muitas vezes se supõe, o trabalho infanto-juvenil não parece ser, na maioria dos casos, uma forma de complementar a renda das famílias, e sim um comportamento que se desenvolve pela má qualidade do sistema educacional, que tem grande dificuldade de reter os jovens a partir da adolescência.

O sexto capítulo trata do tema da educação básica, cuja má qualidade é considerada, de forma quase unânime, a principal responsável pela pobreza e desigualdade social não só no Brasil, mas em toda a região latino-americana. Este texto tem como origem um estudo realizado para o Escritório Regional da Unesco para a América Latina em 2000, sobre o futuro da educação na América Latina e Caribe.[9] Para esse estudo, várias dezenas de especialistas da região responderam a um questionário, e a Unesco patrocinou a realização de um seminário, em Santiago, para discutir o tema. Entre outros aspectos, o estudo mostra que, na opinião dos especialistas, não é muito provável que os governos latino-americanos consigam os recursos e os instrumentos para melhorar a educação da região nos próximos anos. Por outro lado, eles manifestam uma crença na capacidade da própria sociedade de se organizar, mobilizar e conquistar, por si própria, aquilo que o setor público não consegue proporcionar.

A conclusão apresenta uma reflexão um pouco mais ampla sobre o tema da política e das políticas sociais: a primeira, entendida como os jogos de interesse

---

[8] Schwartzman, 2001c.

[9] Schwartzman, 2001a.

e as disputas que levam à distribuição do poder e autoridade em uma sociedade; e a segunda, como as alternativas para a implementação das ações governamentais. O texto começa lembrando que, na tradição brasileira, os dois conceitos aparecem confundidos, enquanto em inglês existem palavras distintas para cada um deles – *politics* e *policy*. Na prática, existe uma relação forte entre elas, sem que uma se esgote na outra. As políticas públicas se dão dentro de um marco político definido, que se altera de maneira bastante significativa quando o tema da pobreza é introduzido no discurso e nas disputas político-partidárias e eleitorais. Várias das idéias e conceitos aí utilizados foram apresentados em trabalhos anteriores.[10]

Quase todos os textos reunidos neste livro já foram publicados ou circularam de uma ou outra forma, e suas versões originais podem ser encontradas na internet, conforme indicado nas Referências bibliográficas. Para esta edição, eles foram revistos e, em muitos casos, os dados foram atualizados. Alguns autores têm a capacidade de conceber grandes projetos intelectuais e construí-los passo a passo, como tratados integrados e coerentes. Outros, como neste caso, trabalham por aproximações sucessivas, a partir de diferentes pontos de vista, e a coerência que possa existir entre esses trabalhos dispersos só se torna clara em um segundo momento, *a posteriori*. As diferentes origens e motivações que ocasionaram os capítulos deste livro podem ter levado a algumas incongruências ou repetições, que, tanto quanto possível, foram corrigidas. Por outro lado, quero crer que, ao mostrar as origens e a evolução de cada um dos textos, este livro tem a vantagem de mostrar o processo real em que o trabalho intelectual se desenvolve, sem a pretensão de ocultá-lo sob um manto de coerência e integração, que são, muitas vezes, meramente formais.

[10] Schwartzman, 2002.

1
As causas da pobreza*

Introdução

"As causas da pobreza", ensinava, para nosso espanto, Edésio Fernandes, professor de direito administrativo, "são duas: as voluntárias e as involuntárias." Para nós, estudantes de ciências sociais, as causas da pobreza não podiam ser individuais, mas estruturais: a exploração do trabalho pelo capital; o poder das elites que parasitavam o trabalho alheio e saqueavam os recursos públicos; e a alienação das pessoas, criada pelo sistema de exploração, que as impedia de ter consciência dos próprios problemas e necessidades. Quando a TV ainda engatinhava em Belo Horizonte, participei de um programa ao vivo com uma senhora da tradicional família mineira e organizadora de bailes beneficentes. Fiquei chocado quando percebi que não conseguiria convencer o apresentador, e muito menos o público, de que o que ela fazia era cínico e nocivo, mantendo os pobres iludidos pelas migalhas que sobravam das festas da alta sociedade. Como ousava aquele garoto, de mineiridade incerta, duvidar do espírito caridoso da elegante dama? Falar com os pobres não adiantava muito. Ao visitar um barraco de favela, comentei com o morador as péssimas condições em que ele vivia, tentando estimular sua consciência de classe. A resposta foi de indignação. Ele era

*A versão original deste texto foi apresentada como "Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil", no Rio Workshop on Inequality, 3-6 jul. 2001.

pobre, sim, mas tinha orgulho de seu barraco limpo e arrumado. Que direito tinha eu de dizer que ele levava uma vida miserável?

A pobreza e a desigualdade são tão antigas quanto a humanidade e sempre vieram acompanhadas de fortes sentimentos morais. Menos ingênuo do que imaginávamos, o velho professor participava de uma corrente de pensamento que se tornou famosa na época de Thomas Malthus, na Inglaterra, mas ainda hoje tem fortes adeptos: a de que uma parte, talvez a maior, dos problemas da pobreza é culpa dos próprios pobres, que não têm determinação e força de vontade para trabalhar.[11] Para Malthus, a causa principal da pobreza era a grande velocidade com que as pessoas se multiplicavam, em contraste com a pouca velocidade em que crescia a produção de alimentos. O problema se resolveria facilmente se os pobres controlassem seus impulsos sexuais e deixassem de ter tantos filhos. Minorar-lhes a miséria só agravaria o problema, pois, alimentados, eles se reproduziriam mais ainda. A melhor solução seria educá-los, para que aprendessem a se comportar; ou então deixá-los à própria sorte, para que a natureza se encarregasse de restabelecer o equilíbrio natural das coisas. Outra versão desta associação entre pobreza e indignidade era apresentada pelo protestantismo, que via na riqueza material um sinal do reconhecimento, por Deus, das virtudes das pessoas, e na pobreza uma clara marca de sua condenação.

A visão malthusianista da pobreza era extrema e colidia com o valor da caridade, tão presente na tradição judaica, cristã e de outras religiões. Em todas as sociedades, sempre se reconheceu a virtude de ajudar os pobres, ao mesmo tempo em que se aceitava a inevitabilidade das diferenças sociais e da miséria humana. Michael Katz, um historiador norte-americano que trata do tema das ideologias da pobreza em seu país, observa que, "antes do século XIX, teria sido absurdo imaginar a abolição da pobreza. Os recursos eram finitos e a vida era dura. A maioria das pessoas nascia, vivia e morria na pobreza. A questão era, então, quem, entre os necessitados, deveria receber ajuda? De que maneira a caridade deveria ser administrada?"[12]

Para responder a estas questões, era necessário classificar as pessoas. Katz mostra como na Inglaterra, através das *poor laws* do século XIX,[13] assim como

---

[11] Malthus, 1998.

[12] Katz, 1990:11.

[13] As *poor laws* inglesas eram um conjunto de provisões legais estabelecidas na Inglaterra na época da Revolução Industrial, para reduzir os efeitos mais extremos da pobreza. A análise das polêmicas relativas a essas leis, no contexto do capitalismo "selvagem" daqueles anos, é feita, entre outros, por Polanyi (1980). Roberto DaMatta e Christopher Dunn, em um texto recente, reconstroem um pouco da história das idéias sobre a pobreza na Europa e no mundo ibérico (DaMatta e Dunn, 1995).

nos Estados Unidos, na mesma época, dois tipos de classificação foram tentados. Havia, primeiro, um critério de proximidade – a prioridade deveria ser dada aos parentes, vizinhos e concidadãos, e não aos desconhecidos, estranhos ou estrangeiros. Essa classificação, em si, não tinha um sentido moral e podia refletir, simplesmente, uma visão realista sobre os recursos finitos disponíveis e as necessidades infinitas dos pobres. Mas sabemos que, na prática, as distinções entre "nós" e os "outros" costumam vir carregadas de preconceitos – os "outros" são vistos não somente como distantes, mas também como desprovidos das qualidades que mais apreciamos, as nossas. A outra classificação distinguia claramente entre a pobreza involuntária – e por isso digna – dos órfãos, doentes e viúvas, e a pobreza voluntária – e por isso indigna – das pessoas saudáveis que não queriam trabalhar para se manter. Katz fala da diferença que os autores americanos e ingleses da época estabeleciam entre *poverty* e *pauperism*, cuja melhor tradução para o português talvez seja como "pobreza" e "mendicância". A pobreza era entendida como uma condição natural das pessoas, que, em situações especiais, ficavam desvalidas e merecedoras de amparo; a mendicância, por outro lado, era uma deformação de caráter e, por isso, indigna de apoio e ajuda.

Existe, no entanto, outra maneira, também antiga, de tratar o problema. A idéia de que as causas da pobreza e os caminhos para sua solução não dependem da vontade ou do caráter dos indivíduos, mas das relações entre as pessoas, sempre esteve presente nas formas mais radicais do cristianismo e, na época moderna, nos escritos e movimentos políticos socialistas e comunistas. Para uns, a solução dependia ainda de uma regeneração moral, não mais dos pobres, mas dos ricos, cujo egoísmo e avarícia deveriam ser transformados em verdadeira caridade e sentimento de justiça.

Para os marxistas, essa crença no poder transformador das convicções e da força moral era o que caracterizava o "socialismo utópico", que deveria ceder lugar a um "socialismo científico", que entendesse a verdadeira natureza dos conflitos sociais e os levasse à sua conclusão natural. A história da humanidade, dizia o *Manifesto comunista*, era a história da luta de classes, e era através dela que os problemas da pobreza encontrariam sua solução. "Homens livres e escravos, patrícios e plebeus, lordes e servos, mestres e empregados, em uma palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em oposição, em uma guerra sem fim, às vezes oculta, às vezes aberta, que levava seja a uma reconstituição revolucionária da sociedade como um todo, seja à ruína das classes em conflito."[14]

---

[14] Marx e Engels, 2002.

Com o capitalismo, as antigas classes estavam desaparecendo, restando apenas a burguesia e o proletariado, que se confrontariam na luta final pelo fim da pobreza e da desigualdade social.

Pobres dignos e indignos

O problema consistia nos que ficavam fora, à margem das classes em conflito. Os proletários, no capitalismo, são pobres, mas nem todos os pobres têm o lugar de honra de parteiros do futuro que Marx atribuía ao proletariado. "De todas as classes que se confrontam hoje com a burguesia", dizia Marx, "só o proletariado é realmente a classe revolucionária. As outras classes decaem e finalmente desaparecem, ante a Indústria Moderna; o proletariado é seu produto especial e essencial." O que dava aos proletários esse lugar especial era seu papel na divisão social do trabalho, como os que efetivamente trabalhavam, como grandes exércitos, na produção da riqueza, que os burgueses expropriavam. Ao lado desses pobres virtuosos, portadores do futuro, estavam os marginais, os decaídos, vítimas da dissolução das antigas classes sociais em decadência. Eram, segundo Marx, "a 'classe perigosa', a escória social, as massas que apodreciam ao serem expelidas pelas camadas mais baixas da sociedade antiga". Esses grupos poderiam, eventualmente, participar dos movimentos revolucionários do proletariado, mas o mais provável é que fossem corrompidos e manipulados pela "intriga reacionária" da burguesia. É dessa forma que Marx traz de volta, pela porta dos fundos, a distinção moral entre a pobreza digna, revolucionária, do proletariado, e a pobreza indigna, reacionária, corrompida e corruptível, a escória do lumpemproletariado, os marginais.

Ao longo do século XX, o ímpeto revolucionário do *Manifesto* passou por transformações inesperadas, com os camponeses e soldados da Rússia e da China tomando a bandeira do proletariado industrial, enquanto o proletariado nos países industrializados se aburguesava. Na Europa, a socialdemocracia suplantou, em quase toda parte, os antigos partidos comunistas, e os conflitos e negociações entre o capital e o trabalho redundaram na criação de uma nova ordem social que garantia uma melhor distribuição da riqueza entre burgueses e proletários. Era o *welfare State*, ou o Estado de bem-estar social. Essa nova forma de organização social, que parecia reunir o melhor dos mundos, reduzindo a pobreza sem afetar a riqueza dos burgueses e capitalistas, passou a ser copiada em outras partes, inclusive, já no século XX, no Brasil, onde, no entanto, os proletários e burgueses eram poucos, e os pobres, indignos e vivendo à margem e ao lado da sociedade criada pelo império comercial português, eram a maioria.

Pobreza e escravidão no Brasil

Fora a Igreja Católica, através de suas irmandades e santas casas de misericórdia, ninguém parece ter pensado, no Brasil do século XIX, em criar leis e instituições para ajudar os pobres, como se tentou fazer na Inglaterra ou nos Estados Unidos.[15] Enquanto naqueles países, ao longo do século XIX, crescia a noção de que todas as pessoas tinham direitos iguais, a sociedade e a economia brasileiras mantinham a escravidão como um componente central, onde a pobreza e a miséria humanas eram consideradas naturais e inevitáveis. Existe uma grande discussão, entre os especialistas, sobre a natureza e as características da escravidão brasileira, que parece girar ao redor de dois grandes temas. O primeiro é se a escravidão brasileira teria sido mais ou menos cruel e opressiva do que a existente nos Estados Unidos. É fato que os escravos nos Estados Unidos viviam um pouco mais do que no Brasil (a expectativa de vida era de cerca de 35 anos no Norte, e menos de 30 no Sul) e tinham mais filhos; mas isso pode ser explicado por condições gerais de saúde das populações e por diferentes práticas de amamentação, e não por uma questão de um "melhor tratamento". Por outro lado, é sabido que os países de tradição portuguesa e hispânica eram muito mais tolerantes em relação à miscigenação e à existência de escravos libertos, do que os de tradição inglesa.[16] O tema implícito, aqui, é o da irredutibilidade das barreiras, do preconceito e dos conflitos raciais, e se o Brasil poderia aspirar a ser ou não, no futuro, uma sociedade racialmente integrada.

O segundo tema é a questão colocada sobretudo por autores marxistas brasileiros: se os escravos teriam ou não sido, de algum modo similar ao proletariado europeu, uma "classe virtuosa" e digna, que seria também portadora do futuro e da igualdade, quando o país evoluísse do escravismo para as formas mais modernas de exploração econômica.

Os dois temas correspondem às duas maneiras diferentes de entender os problemas da pobreza e da desigualdade que destacamos a princípio. No primeiro, as explicações são de tipo moral, cultural ou religioso. As diferenças no relacionamento entre senhores e escravos no Brasil e nos Estados Unidos seriam

---

[15] As primeiras santas casas datam do início do século XIX, mas as irmandades religiosas são anteriores e, em geral, faziam algum tipo de trabalho de caridade. Ver, entre outros, Russell-Wood e Duarte (1981); Carneiro (1986); Chizoti (1991); e Lepsch (2003).

[16] Ver, por exemplo, Freyre (1979). Para uma discussão mais recente, ver Marx (1998) e o comentário crítico de Fredrikson (1999). A referência clássica para essa discussão é Tannembaum (1947). Para a questão das diferenças de tratamento dos escravos, ver Klein (1999).

explicadas, por exemplo, pelas diferenças entre as tradições e instituições católicas e protestantes de cada país.[17] No segundo, as explicações são de natureza aparentemente econômica, mas a questão ética continua presente, ainda que de outra forma – a de entender por que a escravidão brasileira e o proletariado que surgiria depois dela não eram vividos por suas vítimas com a clareza que seria de se esperar. Nesta perspectiva, o grande problema teria sido o da "falsa consciência" – os escravos que não entendiam que eram realmente escravos, da mesma forma que os proletários, depois, não entenderiam que eram verdadeiros proletários, e por isso não se organizavam para defender seus interesses e acabar com a exploração.

É o que faz Jacob Gorender, historiador marxista que mais se dedicou ao tema. Ele não tem dúvida de que a escravidão foi o "modo de produção" que caracterizou a economia e a sociedade brasileiras até o século XIX e que explica todo o resto, e não se deixa abalar pelas grandes variações nas condições de vida e de trabalho dos escravos e libertos que conviviam lado a lado.[18] No entanto, historiadores que olharam mais de perto a sociedade brasileira daqueles anos, como Gilberto Freyre, Maria Sylvia de Carvalho Franco e, mais recentemente, Kátia Mattoso, encontraram, primeiro, que ser escravo podia significar coisas muito distintas – desde o escravo da lavoura, das *plantations* de açúcar, até o "escravo de ganho", artesãos e operários semi-independentes, que conseguiam, muitas vezes, reunir dinheiro para comprar a própria liberdade.[19] Depois, havia possivelmente mais pobres que não eram escravos do que escravos propriamente, sobretudo ao longo do século XIX. Na Bahia, em 1808, segundo as estimativas de Kátia Mattoso, havia 144 mil negros e mulatos livres, comparados com 118 mil negros e mulatos escravos, para uma população de 356 mil pessoas. Ao final do século, no censo de 1872, o número de negros e mulatos livres havia aumentado quase seis vezes, para 830 mil, enquanto o de escravos havia aumentado 40%, para 167 mil, em uma população total de 1,38 milhão.[20] Kátia Mattoso faz uma distinção entre regiões de "dominante branca", em que a população negra é minoria e permanece confinada econômica e socialmente (como em São Paulo e nos estados sulinos), e uma região de "dominante negra", como a Bahia, onde a ordem escravocrata tradicional não consegue se manter da mesma forma. Mais importante parece ter sido o fato de que, no século XIX, a maioria

---

[17] Ver, por exemplo, Klein (1967).

[18] Gorender, 1988.

[19] Franco, 1969; Mattoso, 1982. Para uma defesa da interpretação marxista ortodoxa, ver Gorender (1990).

[20] Mattoso, 1978.

da população brasileira, mesmo os que viviam no campo, não participava mais da economia de *plantation*, ou seja, das grandes fazendas para a produção de açúcar e café, estruturadas a partir do trabalho escravo. A antiga economia do açúcar entrara havia muito em decadência, a escravidão nas antigas áreas de mineração em Minas Gerais se transformara profundamente,[21] e as grandes plantações de café, baseadas a princípio no trabalho escravo, começavam a buscar outras formas de resolver seus problemas de mão-de-obra, através, sobretudo, da imigração.

A situação da Bahia não era isolada. Um quadro mais completo, elaborado em 1875 pelo senador Joaquim Floriano de Godoy e considerado bastante fidedigno, é apresentado por Alberto Passos Guimarães, como a primeira estatística dos "braços livres" no Brasil (tabela 1).[22] Em todas as províncias, exceto Minas Gerais, o número de trabalhadores livres na lavoura era superior ao de escravos; e, em todas as províncias, e especialmente em Minas Gerais, o número de desocupados era superior ao de trabalhadores, escravos ou não.

Tabela 1

Braços livres e escravos no Brasil, 1875

	Braços livres empregados na lavoura	**Braços escravos empregados na lavoura**	**Braços livres desocupados (de 13 a 45 anos de idade)**
Minas Gerais	278.588	288.767	1.032.314
Ceará (antes da seca)	174.482	7.767	227.139
São Paulo	252.579	60.612	308.581
Bahia	376.548	82.957	526.528
Pernambuco	229.769	38.714	400.583
Rio de Janeiro	131.204	141.723	327.438
Total	1.434.179	65.054	2.822.583

Fonte: Guimarães, 1982.

Maria Sylvia de Carvalho Franco, apesar de marxista como Gorender,[23] prefere tratar a escravidão não como um modo de produção, mas como uma instituição. A diferença é importante, porque a idéia de um "modo de produção" supõe uma divisão do trabalho, com cada grupo desempenhando um certo

[21] Sobre a escravidão em Minas Gerais, ver Martins Filho e Martins (1983).
[22] Guimarães, 1982. A fonte original parece ser Joaquim Floriano de Godoy. *A Província de S. Paulo; trabalho estatístico, histórico e noticioso.* 2. ed. fac-similada. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1978.
[23] Luis Pereira, no entanto, considera a autora "weberiana" (Pereira, 1978).

papel e ocupando um certo lugar, enquanto a noção de "instituição" não traz a mesma idéia. Para a autora, uma escravidão imperfeita como a brasileira só poderia resultar em uma classe operária também imperfeita:

> Ao lado do latifúndio, a presença da escravidão freou a constituição de uma sociedade de classes, não tanto porque excluiu delas os homens livres e pobres e deixou incompleto o processo de sua expropriação. Ficando marginalizada nas realizações essenciais da sociedade e guardando a posse dos meios de produção, a população que poderia ser transformada em mão-de-obra livre esteve a salvo das pressões econômicas que transformariam sua força de trabalho em mercadoria.[24]

Era assim a população brasileira, ao final do século XIX: uma pequena elite branca, os remanescentes de uma economia escravocrata em decadência, e uma multidão de escravos libertos, filhos bastardos, descendentes de índios e brancos empobrecidos, e pobres migrantes trazidos da Europa e do Japão. Viviam sobretudo no campo, muitas vezes em grandes fazendas, mas em grande parte como parceiros, produzindo, se tanto, o suficiente para a sobrevivência; mas também nas cidades como vendedores, artesãos, caixeiros, biscateiros, agregados, desempregados e mendigos ocasionais. Muito parecidos com as "classes perigosas" de Marx, mas que, longe de serem os resíduos de uma ordem social e econômica em transição, eram a maioria da população de um país que se formava.

O welfare State brasileiro

Com a República, a idéia de que algo deveria ser feito quanto à pobreza e à miséria em que vivia grande parte da população brasileira começa a ganhar força, por vários caminhos distintos. Para os positivistas, que participaram da campanha republicana e conseguiram entronizar seu lema "Ordem e Progresso" na bandeira, o país necessitava de um governo forte, centralizado, que fizesse uso dos conhecimentos científicos para educar o proletariado, planejar a economia e livrar o país da ignorância e da superstição das elites tradicionais. Essa ideologia autoritária e modernizadora fascinava os estudantes, intelectuais e militares, ainda que não tivesse muito sucesso entre os outros e mais importantes parceiros do movimento republicano, as oligarquias que comandavam o Partido Republicano Paulista e o Mineiro.[25] Em outros círculos, prevalecia a noção de

---

[24] Franco, 1969:231.

[25] Para uma discussão sobre as duas vertentes do movimento republicano, ver Schwartzman (1988).

que os problemas do país tinham que ver com as características raciais e culturais da população brasileira, que a impediam de desenvolver hábitos adequados de higiene e trabalho. Tratar das doenças tropicais, primeiro; estabelecer políticas eugênicas que pudessem assegurar, depois, o progressivo "branqueamento" da população; e, ao mesmo tempo, ajustar as instituições políticas e sociais do país às características culturais e sociais de seu povo – tais seriam as maneiras de ir reduzindo os problemas do país, sem, naturalmente, esperar que a pobreza e a miséria desaparecessem de um dia para outro.[26]

A partir dos anos 1930, essas diferentes concepções convergiram na visão de que a sociedade deveria ser organizada como um grande organismo, onde cada parte desempenhasse suas funções e em que todos vivessem em harmonia, sob a tutela de um poder magnânimo e protetor – a doutrina corporativista, inspirada nos textos da Igreja Católica daqueles anos, tingida pelos modelos autoritários da Itália e da Alemanha. Nesta concepção, a sociedade deveria ser entendida não como um conjunto de indivíduos agindo autonomamente, conforme os interesses de cada um, como pensavam os economistas clássicos, mas como um organismo preordenado, no qual cada um ocuparia um lugar previsto e determinado. Não se trataria de um sistema igualitário – diferenças e hierarquias continuariam existindo, associadas à divisão do trabalho, da autoridade e da responsabilidade entre os diversos grupos sociais. As instituições políticas – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – teriam a responsabilidade de manter os diversos segmentos da sociedade trabalhando em harmonia, garantindo que os interesses privados não prevalecessem sobre os interesses coletivos, e o Poder Executivo garantiria, verticalmente, a integração e o bom funcionamento dos demais poderes.

Oliveira Viana, um dos intelectuais responsáveis pela montagem desse sistema, em uma conferência feita em 1939, apresenta um quadro idílico do corporativismo brasileiro, que, na sua opinião, colocaria o país no mesmo nível das nações mais modernas daqueles anos, que ele cita – Estados Unidos, França, Itália, Alemanha.[27] Segundo Oliveira Viana, o corporativismo seria a resposta tanto para a ganância e o egoísmo dos patrões quanto para a hostilidade dos trabalhadores em relação a estes, resolvendo, assim, o conflito entre as classes sociais. Haveria cinco grandes problemas que o corporativismo deveria resolver: primeiro, modificar a mentalidade da classe patronal, no sentido de "fazê-

---

[26] Sobre as ideologias modernizadoras das elites intelectuais brasileiras, ver Schwartzman (1997b). A literatura sobre as propostas e teorias de natureza racista e eugênica no Brasil é bastante ampla; ver, por exemplo, Skidmore (1976); Stepan (1991); e Marques (1994).
[27] Viana, 1939.

la melhor sentir os seus deveres de solidariedade e fraternidade com a classe trabalhadora". Segundo, modificar a mentalidade do operariado, fazendo com que abandonasse o "espírito antipatronal" e o "sentimento de inferioridade" típicos dos trabalhadores. Terceiro, constituir o "ambiente material e social para que os trabalhadores aumentassem seu sentimento de dignidade humana e elevação social". Aqui entrariam todos os serviços de atendimento às necessidades dos trabalhadores – "casas higiênicas e confortáveis, vilas operárias, cidades-jardins; instituições recreativas; instituições culturais; instituições sanitárias, clínicas domiciliares hospitalares, ambulatórios e preventórios; cooperativas e bancos populares; instituições de previdência; agências de colocação; tribunais do trabalho, acessíveis e gratuitos". O quarto problema era o da "organização da capitalidade social da classe trabalhadora", dando aos trabalhadores possibilidade de melhorar sua condição individual através da educação, mas sobretudo pela criação de lideranças que pudessem participar, em pé de igualdade com os empresários, das decisões de interesse comum. O quinto, finalmente, era o da "oficialização da assistência social, elevando-a à condição de um serviço público, mesmo quando realizada pela iniciativa privada". Para isso, diz Oliveira Viana, "o Estado procura dar uma articulação mais perfeita a todos os serviços organizados pela caridade e pela filantropia, no sentido de submetê-los à sua disciplina, ao seu controle e à sua orientação, entrosando-os na engrenagem de suas instituições oficiais e administrativas e estabelecendo a progressiva identificação da assistência social privada com a assistência social pública".

De igual eloqüência quanto ao que diz são os silêncios dessa extraordinária conferência: quem a lê pode não se lembrar de que o mundo estava em guerra, que o Brasil vivia sob a ditadura da Constituição de 1937, e que a "classe operária" brasileira era somente uma pequena fração da população do país naqueles anos. Alguns anos depois, o Brasil entraria na guerra ao lado dos Aliados e, com a queda de Getúlio Vargas, a defesa explícita e entusiasmada da ordem corporativista já não poderia ser feita. No entanto, as instituições criadas naqueles anos continuariam existindo até os dias de hoje e, mais ainda, sua inspiração mais central continuaria sendo aceita – a idéia de que caberia às elites, modernizadas pela ciência e pela educação, e através do controle do Estado, ordenar a sociedade, educar, amparar e disciplinar os pobres, e transformar o país na grande nação que deveria ser o seu destino. Esta vinculação estreita entre caridade pública, assistencialismo e enquadramento disciplinar da sociedade era uma característica comum às principais tentativas de enfrentar os problemas da pobreza na Europa desde os tempos medievais, que o Brasil tratava de emular.[28]

---

[28] Geremek, 1994.

Esta não era, no entanto, a única alternativa possível. Enquanto positivistas, eugenistas e corporativistas, cada qual à sua maneira, buscavam respostas para os problemas da população brasileira como um todo, desde o início do século imigrantes italianos e espanhóis, principalmente, começavam a se organizar em cooperativas de ajuda mútua, sindicatos e até mesmo partidos políticos e organizações de esquerda, comunistas ou anarquistas, e ensaiavam as primeiras greves, sem esperar os benefícios ou a caridade das elites. Em 1906, organiza-se o I Congresso Operário do Brasil, embrião de um movimento sindical que terminaria sendo absorvido e "domesticado" pela legislação corporativa criada nos anos 1930.[29]

O governo Vargas, influenciado pela Igreja Católica em tudo que se referia à educação e ao trabalho, começa já em 1930 a montar o Estado corporativista, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Logo em seguida, aparecem as primeiras leis trabalhistas: a lei dos 2/3, de 1930, que limita o número de estrangeiros que poderiam trabalhar em cada estabelecimento; e a lei sindical, de 1931, que cria o sistema de sindicatos de patrões e empregados, coordenados pelo Ministério do Trabalho. Logo a seguir vêm o Código de Menores e a lei de férias, que colocam limites à exploração do trabalho do menor e garantem o direito a férias remuneradas.[30] Os diferentes autores que têm tratado do tema concordam em que essa legislação foi, em grande parte, copiada da Carta del Lavoro adotada pelo regime fascista italiano, e que ela encontrou grande resistência entre os empresários brasileiros, que viam nesta ação do governo uma interferência indevida em sua liberdade empresarial. Os autores concordam também em que a legislação trabalhista teve como uma de suas conseqüências terminar com o movimento sindical autônomo que se havia constituído no Brasil nas décadas anteriores. Os sindicatos passavam a ser parte da estrutura corporativa comandada pelo Ministério do Trabalho e as antigas lideranças ou aceitavam o novo sistema, ou eram reprimidas ou suprimidas. O próprio Partido Comunista, que se havia organizado nas décadas anteriores como um movimento político de base sindical e operária, se transformou em uma espécie de extrema esquerda do movimento tenentista, liderada pelo capitão Luís Carlos Prestes.

---

[29] A literatura sobre as origens e evolução do sindicalismo brasileiro é muito extensa, graças à formação marxista dos brasileiros e à preocupação dos brasilianistas com os temas dos movimentos sociais e o comunismo. Ver, entre outros, Simão (1966); Carone (1979); Erickson (1979); Maram (1979); Martins (1979); Rodrigues (1984); Weinstein (1996). Sobre as origens do Partido Comunista no Brasil, ver Chilcote (1974).

[30] Ver, entre outros, Dean (1971); e Gomes (1979). Ver, também, Silva (1990), para um histórico dessas leis e da forma pela qual foram recebidas pelos empresários e pelas organizações dos trabalhadores.

A organização e "domesticação" do movimento sindical e o estabelecimento de legislação com limites à exploração dos trabalhadores foram acompanhados de um terceiro elemento, que foi a criação de um sistema de previdência e proteção ao trabalhador, para situações de doença, acidentes de trabalho e aposentadoria. Celso Barroso Leite, que participou diretamente desses processos, faz menção à Lei Eloy Chaves, de 1923, como a primeira ação governamental brasileira na área da previdência social, criando uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os trabalhadores de empresas ferroviárias.[31] Antes dela, existiram muitas associações de ajuda mútua de trabalhadores, organizadas muitas vezes por nacionalidade, mas eram entidades totalmente privadas. Outras caixas foram criadas até o início dos anos 1930, quando são formados os institutos de aposentadoria e pensão de diversas categorias – industriários, marítimos, comerciários, bancários etc.

Com os institutos, os sistemas previdenciários deixam de estar associados a empresas específicas e passam a estar associados a categorias profissionais. A segunda mudança importante é que o Estado assume a gerência das instituições de previdência, antes geridas pelo setor privado. Com a promulgação de leis de proteção aos trabalhadores, a organização dos sindicatos patronais e de trabalhadores, a fundação dos institutos previdenciários e a criação da Justiça do Trabalho, que deveria administrar as relações de classe na sociedade brasileira, fica formada a base do nosso Estado do bem-estar social, dentro de uma concepção bastante específica, que é a organização corporativa da sociedade brasileira.

Hierarquia, paternalismo e direitos sociais

Seria possível seguir esta história em detalhe e ver como o sistema corporativo dos anos 1930 e 40 se desenvolveu e se transformou no sistema previdenciário e de saúde pública do Brasil de hoje. A história mostraria que, apesar de grandes mudanças no escopo e na organização do sistema, suas principais características continuam inalteradas.

As duas principais características desse sistema são a hierarquia e o paternalismo, dois princípios que sempre coexistiram em conflito. A hierarquia era vista, pelos teóricos do corporativismo, como uma característica normal de todas as sociedades, e correspondia à força política e capacidade de organização distintas de diferentes setores sociais. Banqueiros e bancários, industrialistas e industriários, comerciantes e comerciários, governantes e funcionários, cada se-

---

[31] Leite, 1983; e Faro e Castro, 1993. Para uma visão abrangente do desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro, ver Cohn (1981).

tor geraria seus recursos e asseguraria seus sistemas de previdência e benefícios próprios, que seriam gerenciados pelo Estado e garantidos pelo princípio legal dos direitos adquiridos. Com o regime democrático que se estabelece no país em 1945, a segmentação do Estado do bem-estar social brasileiro pelos respectivos grupos sociais organizados se acentua, embora sem chegar ao extremo, por exemplo, da Argentina peronista, onde os sindicatos controlavam, diretamente, os recursos da previdência e se transformaram em grandes centros de poder político e mesmo financeiro.

O princípio igualitário – tal como expresso por Oliveira Vianna e que surgiria mais tarde na imagem trabalhada de Getúlio Vargas como "pai dos pobres" – era o de que o Estado teria a função de cuidar do bem-estar da população mais necessitada, que permanecia fora do sistema produtivo e da sociedade organizada, como os pais cuidam dos filhos menores ou as famílias tratam os deficientes, os incapazes e os velhos. Uma expressão desse princípio foi a política brasileira para as populações indígenas, corporificada no Serviço de Proteção aos Índios, que tinha a tutela legal dos povos indígenas, considerados legalmente incapazes e irresponsáveis. Em um regime democrático e aberto, tal como o que existiu no Brasil entre 1945 e 1964, esse princípio era de difícil implementação, pela necessidade de atender às demandas diárias dos setores mais organizados da sociedade. Com a retomada do poder pelos militares em 1964, o grupo de especialistas em questões previdenciárias e trabalhistas, que havia montado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários nos anos 1930, volta a assumir o comando do sistema previdenciário do país, e implanta duas inovações importantes: a unificação dos antigos institutos em um sistema único e a extensão dos benefícios da previdência à população rural.[32]

O outro lado da moeda do paternalismo é a submissão e a subserviência. Nos anos da Guerra Fria, o governo militar brasileiro, enquanto ampliava a cobertura do sistema previdenciário e de assistência social, reprimia com violência as tentativas de organização política no campo e nas cidades, que, por sua vez, buscavam respaldo e inspiração nos ideais e no apoio da revolução cubana e dos setores da Igreja Católica que desenvolviam e propagavam, o que ficou conhecido como a "Teologia da Libertação".

[32] A lista dos "tecnocratas do Iapi" que participaram dos governos militares, após 1964, inclui João Paulo dos Reis Velloso, Hélio Beltrão, Celso Barroso Leite, inúmeros assessores do Ministério da Previdência, e Luís Gonzaga do Nascimento Silva, ministro do Trabalho a partir de julho de 1966 e, mais tarde, ministro da Previdência e Assistência Social, também ligado ao grupo de antigos técnicos do Iapi (Malloy, 1979).

Com o fim do governo militar, em 1985, a unificação do sistema previdenciário e sua extensão ao campo não seriam revertidas, mas tampouco seriam ampliadas. Na prática, a antiga divisão entre diferentes sistemas previdenciários seria substituída por uma nova, entre os funcionários públicos e os empregados do sistema privado. Enquanto os benefícios do setor privado se mantinham estagnados, ou eram minados pela inflação, o sistema de benefícios públicos inchava. Nas empresas estatais, fundos de pensão foram estabelecidos, com participação financeira forte do setor público, garantindo aos funcionários benefícios de aposentadoria e atendimento médico inacessíveis para o resto da população. A Constituição de 1988 faz rever o processo de descentralização administrativa dos anos anteriores (promovido por Hélio Beltrão, um antigo quadro do Iapi), trazendo de volta ao setor público funcionários de fundações e autarquias que haviam sido transferidos para fora do sistema público. A Constituição entroniza os direitos especiais dos funcionários públicos, garantindo as altas aposentadorias, as aposentadorias precoces e a estabilidade no emprego. O sistema judicial, autônomo, garante esses direitos ante tentativas de reduzi-los por parte do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 consagra a noção de que, além dos direitos políticos, os cidadãos brasileiros também têm direitos sociais, que vão desde o direito ao emprego e à educação até o direito ao atendimento, pelo setor público, de suas necessidades na área da saúde e do seguro social.[33] Os resul-

---

[33] O art. 7º da Constituição lista 34 direitos, entre os quais: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos; II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de 120 dias; XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XXIV – aposentadoria; XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas; XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei; XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos. O art. 194 assegura "os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social", baseados na "universalidade da cobertura e do atendimento".

tados problemáticos dessa legislação extremamente generosa, do ponto de vista econômico e financeiro, já têm sido amplamente debatidos.[34] Menos examinadas têm sido as conseqüências políticas e ideológicas desse desenvolvimento. Na percepção da maioria da população, os direitos sociais lhe são devidos independentemente da existência ou não de recursos e condições adequadas para satisfazê-los. Por isso, as grandes desigualdades que existem hoje entre diferentes grupos sociais – por exemplo, as aposentadorias generosas dos funcionários públicos, ou a educação superior gratuita para os filhos das classes mais ricas – não são vistas como uma injustiça social, mas como uma limitação que deveria ser superada pela expansão dos direitos já conquistados por alguns aos direitos ainda a conquistar dos demais.

Os paradoxos da desigualdade

O paradoxo dessa situação é que, enquanto os especialistas que trabalham com números, dentro e fora do governo, apontam as grandes iniqüidades na distribuição de benefícios sociais no Brasil e defendem a necessidade de uma reforma que distribua melhor os recursos existentes e atenda de preferência aos mais necessitados, muitos políticos, e a opinião pública como um todo, não consideram esse o problema central, preferindo enfatizar a necessidade de ampliar os benefícios de poucos para todos. Nessa visão, os recursos públicos seriam ilimitados, mas, mesmo se existem limites, eles seriam explicados pela corrupção, ou pelo atendimento privilegiado a interesses privados, ou internacionais.

Essa visão está associada à maneira pela qual, no Brasil, costuma ser interpretada a questão da formação da sociedade brasileira e que ilustramos anteriormente, com a referência à questão da escravidão. Em essência, essa interpretação tende a não ver, ou não levar em devida conta, a história de exclusão social e marginalidade que sempre existiu no país. Os negros livres, os mulatos dos campos e cidades, vivendo em favelas e mocambos, a população deslocada pela decadência das antigas *plantations* e pela miséria no campo, todos estes seriam frutos de um capitalismo defeituoso, que não se teria completado e que por isso não teria permitido a constituição de uma classe de trabalhadores virtuosos, potencialmente imbuídos dos ideais revolucionários, para os da esquerda, ou das virtudes do trabalho e da perseverança, para os mais conservadores.

---

[34] Ver, por exemplo, Médici (1997a); e Pastore (1997).

Enquanto esse "capitalismo defeituoso" não se corrige, o paternalismo, em suas diversas manifestações, aparece como a única alternativa de atendimento às necessidades sociais cada vez mais prementes, ou pelo menos cada vez mais presentes nos meios de comunicação de massa: a distribuição de cestas de alimentos, as campanhas de cobertores e outros bens para o Natal, os apelos ao trabalho voluntário. Mas, em um regime democrático, com os meios de comunicação abertos e livres, e uma Constituição que consagra os direitos sociais, é fácil transformar o paternalismo, que é uma dádiva voluntária e não-requerida, de cima para baixo, em demandas articuladas por direitos e benefícios, de baixo para cima, que encontram o apoio fácil de políticos interessados em se manter sintonizados com as demandas populares.

Esta situação torna-se especialmente difícil por duas circunstâncias. A primeira é que a percepção crescente da iniqüidade do sistema de distribuição de benefícios sociais, e da necessidade de correção dos desequilíbrios existentes, ocorre em um momento em que as restrições aos gastos públicos e a compressão dos gastos das empresas pressionam no sentido de uma redução global dos gastos sociais, e não, simplesmente, de sua redistribuição. Assim, torna-se difícil separar as proposições de agências internacionais de modificações nos sistemas de distribuição de benefícios, em nome da eqüidade, das demandas dessas mesmas agências de ajuste fiscal e contenção de gastos públicos.

A segunda dificuldade, mais grave, é que não há nenhuma certeza de que esse "capitalismo defeituoso" possa ser efetivamente consertado e corrigido no futuro previsível. A questão do desemprego estrutural, gerado pelos níveis crescentes de competitividade da economia internacional e pelos avanços da tecnologia, está longe de ser claramente entendida e equacionada, e se torna particularmente dramática em países como o Brasil, que têm de confrontar os problemas de modernização e ajuste com uma população pouco educada e sem experiência prévia de inserção profissional em um mercado de trabalho moderno. Até aqui, todas as propostas que têm surgido no Brasil, tanto por parte do governo quanto da oposição, são no sentido de "consertar" o capitalismo – pela qualificação da mão-de-obra, pelo aumento do salário mínimo, pela simplificação da legislação trabalhista e por tantos outros meios. A idéia de que existe uma população imensa, que provavelmente não vai ser integrada de forma satisfatória a uma economia moderna, e cuja situação não pode ser resolvida, simplesmente, pela distribuição de alguns benefícios, ou pela conquista política de outros, ainda não parece ter sido assimilada com a força suficiente.

A solução antiga, de classificar os pobres em dignos e indignos, e dedicar os recursos da proteção social somente aos primeiros (ou, em ideologias simétricas,

aos últimos), já não se sustenta, nem política nem ideologicamente. Assim, o caminho a ser percorrido será longo, sem soluções e saídas falsas. Ao lado do trabalho permanente de entender melhor e de fato "consertar" o sistema capitalista (sem aceitar a noção fácil e panglossiana de que o mercado é sempre o melhor dos mundos possíveis), é necessário ir abandonando as grandes retóricas e examinar, caso a caso, quais opções de política pública maximizam ou não a eqüidade e fazem melhor uso dos recursos disponíveis. Parece óbvio, mas ainda estamos longe de começar essa jornada.

2

Pobreza e exclusão*

Introdução

Qualquer análise que se faça da sociedade brasileira atual mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios, assim como dos serviços proporcionados pelo governo a seus cidadãos.[35] Isto pode ser uma conseqüência de processos de exclusão, pelos quais setores, antes incluídos, foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política; ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso a emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico fica restrito a determinados segmentos da sociedade. O resultado, em ambos os casos, é o mesmo, mas as implicações políticas e sociais podem ser muito distintas. Processos de exclusão social e econômica tendem a ser muito mais violentos e traumáticos do que situações de inclusão limitada. Um exemplo claro do primeiro caso é a Argentina, uma sociedade moderna e razoavelmente rica, com o sistema de bem-estar social bem desenvolvido, que foi destruída ao longo dos

*Redigido em colaboração com Elisa Pereira Reis, este texto foi preparado originalmente por solicitação do Banco Mundial, como contribuição para um estudo em andamento sobre a exclusão social no Brasil. Pessoas interessadas nesse projeto mais amplo devem entrar em contato com Estanislao Gacitúa-Marió, egacituamario@worldbank.org. Este texto é de responsabilidade exclusiva dos autores. A versão original está em Reis e Schwartzman (2002).

[35] Ver, por exemplo, Schwartzman (2000).

anos, culminando em um quadro de desemprego generalizado, perda de benefícios sociais e deslocamento de grandes setores da população para abaixo da linha de pobreza. Exemplos do segundo tipo são os países andinos – Bolívia, Peru, Equador – nos quais, através dos séculos, a população nativa foi mantida fora dos benefícios da economia moderna.

Onde se situa o Brasil: próximo à Argentina ou aos países andinos? A análise histórica e a evidência empírica sugerem a segunda hipótese. Historicamente, o Brasil se desenvolveu através de um processo denominado "modernização conservadora", cuja característica principal é, precisamente, a não-incorporação de grandes segmentos da população aos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político.[36] Dados estatísticos das últimas décadas mostram que os indicadores relativos à educação, saúde, habitação, seguridade social e consumo de bens duráveis vêm aumentando progressivamente, mas a partir de bases iniciais bastante restritas, que ainda colocam o Brasil em situação bastante desfavorável em comparação com outros países da região. Esse progresso lento mas contínuo dos indicadores sociais, inclusive em períodos de estagnação econômica, talvez explique a relativa tranqüilidade política em que o Brasil se man-

Tabela 2

Indicadores sociais, 1992-2001

	1992	1995	1999	2001
I - Pessoas				
❑ Esperança de vida ao nascer				
Homens	62,4		64,6	65,1
Mulheres	70,1		72,3	72,9
❑ Mortalidade infantil por mil	43,0		34,6	
❑ Analfabetos 15 anos e mais (%)	17,2	15,6	12,9	12,4
II - Domicílios				
❑ Com água canalizada (%)	68,1	71,1	76,0	77,6
❑ Com esgoto sanitário (%)	46,1	48,1	52,8	59,2
III - Bens de consumo				
❑ TV a cores (%)	46,7	60,9	79,7	83,0
❑ Geladeira (%)	71,3	74,8	82,8	85,1
❑ *Freezer* (%)	12,2	15,4	19,6	18,2
❑ Máquina de lavar roupa (%)	24,0	26,6	32,8	33,7
❑ Telefone fixo (%)	18,9	22,3	37,5	51,0
❑ Telefone celular (%)				31,0

Fonte: IBGE, Pnad e tabelas de esperança de vida e mortalidade.

[36] Reis, 1979; e Schwartzman, 1988.

teve, ao longo desses anos, assim como a orientação conservadora de boa parte de seu eleitorado.

No entanto, a concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação do setor industrial e o baixo crescimento econômico estão criando um novo elenco de carências e problemas, relacionados ao desemprego, à desorganização e violência urbana, à insegurança pessoal e à deterioração de alguns serviços públicos, como na área da saúde pública, com a volta de enfermidades contagiosas já consideradas extintas. Isso, combinado à insatisfação crescente com a lentidão dos processos de exclusão em outros setores, cria uma situação difícil, em que a distinção entre os excluídos que perderam o que tinham e os que nunca tiveram começa a deixar de ter sentido.

Não há dúvida de que as principais explicações para os processos de longo prazo de exclusão-inclusão são econômicas, mas em forte associação com instituições políticas e elementos sociais e culturais. Até os anos 1930, a economia brasileira se baseava em dois tipos preponderantes de atividade agrícola: as *plantations*, sobretudo de café, para o mercado internacional, e a agricultura e pecuária de baixa produtividade para o mercado interno.[37] Nos dois casos, a terra era propriedade de uma pequena elite descendente dos antigos colonizadores portugueses, que a adquiriram através de concessões políticas e diferentes tipos de sinecuras. A mão-de-obra provinha dos escravos, até bem perto do final do século XIX, ou de seus descendentes, trabalhando como meeiros ou arrendatários após a abolição da escravatura. Esse quadro simplificado se tornaria mais complexo com o passar do tempo, pelo desenvolvimento da burocracia nas principais cidades e a entrada de vários milhões de imigrantes da Europa e do Japão, a partir da virada do século XIX. Esses imigrantes vinham em parte para trabalhar nas *plantations* de café, sobretudo na região de São Paulo, mas também como colonos nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e terminavam muitas vezes como habitantes das cidades do Rio, São Paulo e outras, trabalhando na indústria de tecidos ou no pequeno comércio. A política se desenvolvia nos centros urbanos, sob o comando das elites rurais associadas à "classe política" das cidades. A partir dos anos 1930, começa a surgir o embrião de um Estado do bem-estar social para as populações urbanas, inspirado na ideologia corporativista italiana, visando prevenir o desenvolvimento dos

---

[37] Reis, 1990.

conflitos de classes observados na Europa. A maioria da população, no entanto, vivendo e trabalhando no campo, levaria muitos anos para começar a se beneficiar de alguma forma dessa legislação.[38]

Setenta anos depois, o Brasil é um país com 170 milhões de habitantes, a grande maioria vivendo nos centros urbanos. A economia, em termos *per capita*, se situa entre as mais desenvolvidas da região, próxima às do México, Chile e Argentina; socialmente, porém, os níveis de exclusão e desigualdade são muito maiores, estando entre os piores do mundo. Existem muitas maneiras de dimensionar a pobreza[39] e uma delas é calcular a renda monetária *per capita* das famílias, considerando "indigentes" os que vivem com o equivalente a US$0,5 por pessoa por mês, e "pobres" os que vivem com até US$1 por dia por mês. A tabela 3 resume os resultados da aplicação desse critério para os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 2001.[40]

Pobreza e desigualdade não são fruto de uma "dualidade" que existiria entre diferentes segmentos da sociedade, como alguns autores no passado chegaram a propor.[41] O país é hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massa, pelos transportes e pelo mercado. Parte da pobreza que existe é ainda rural, localizada sobretudo nos estados do Nordeste e em zonas agrícolas deprimidas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e outras regiões, constituída por pessoas que não conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. Em sua maioria, no entanto, a pobreza é urbana,[42] localizada na periferia das grandes cidades e constituída por pessoas em grande parte originárias do campo, cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho.

---

[38] Schmitter, 1974; Malloy,1977; e Gomes, 1979.

[39] Rocha, 2003.

[40] Em setembro de 2001, a taxa de câmbio era de aproximadamente R$2,7 por US$1, o que significa que uma renda de R$81 equivalia a US$1 por dia por pessoa. Os cálculos foram feitos a partir da renda da família e seus agregados. Cerca de 5,2 milhões de famílias responderam não ter nenhuma renda.

[41] Rangel, 1957; e Bacha e Unger; e 1978.

[42] Há um certo consenso de que, na área rural, existem rendas não-monetárias que não aparecem nestas estatísticas, além do fato de o poder aquisitivo da moeda na área rural ser maior do que nas cidades. Em conjunto, esses dados sugerem que a pobreza rural é menor do que parece.

Tabela 3

Renda familiar mensal *per capita*, áreas urbana e rural, 2001

	"Indigentes" (até R$40)	Pobres (até R$80)	Não-pobres (mais de R$80)	Total
Região				
Norte	14,7	20,7	64,6	9.612.711
Nordeste	25,6	24,6	49,8	47.391.892
Sudeste	7,4	10,4	82,3	71.279.205
Sul	6,9	10,9	82,3	25.142.626
Centro-Oeste	8,6	14,6	76,8	11.763.978
Área				
Metropolitana	7,9	10,6	81,5	49.941.985
Urbana	11,2	15,3	73,5	88.687.725
Rural	29,0	25,0	46,0	26.560.702
Total	13,0	15,4	71,5	165.190.412

Como no passado, estes altos níveis de pobreza e exclusão são causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. É ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples "vontade política", ou pela redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. Analistas que têm tratado do tema concordam que o maior correlato da desigualdade de renda no país são as diferenças em educação. Sem educação, é difícil conseguir emprego e, na ausência de uma população educada, poucos empregos de qualidade são criados. Com a escassez da educação, seu valor de mercado aumenta, e esta é uma das grandes causas da desigualdade de renda observada no país.

Entretanto, não é verdade que nada pode ser feito em relação à pobreza enquanto a situação educacional da população não se alterar de forma mais substancial. Mesmo com as limitações de recursos existentes, deve haver espaço para políticas mais efetivas, sem aumentos mais significativos de custos; segundo, os programas podem ser mais bem focalizados, atendendo prioritariamente aos mais necessitados; terceiro, discriminações sociais, quando existem, podem ser reduzidas ou eliminadas; quarto, deve haver espaço para políticas redistributivas, dentro de certos limites.

Em que medida estas quatro políticas estão sendo implementadas hoje? Se elas não estão sendo implementadas, como explicar o que está ocorrendo e o que se pode fazer para alterar essa situação?

Direitos sociais e exclusão social

O conceito de "exclusão social", como tantos outros nas ciências sociais, carece de definição precisa. Também como outros, ele é originalmente utilizado para superar as deficiências de conceitos correntes e seu mérito maior é

agrupar os descontentes, não apenas estabelecendo uma comunidade de interesse, mas, geralmente, referendando uma nova problemática de investigação. No caso, o conceito aglutina estudiosos dos problemas da pobreza que, de uma perspectiva *policy oriented,* buscam um entendimento dinâmico e processual dos mecanismos que criam, preservam ou mesmo agravam a pobreza. Nesse esforço, optam por "exclusão" como o conceito que ajudaria a ir além da radiografia propiciada pelos diagnósticos de pobreza que, por longo tempo, constituíram o cânone. Mais ainda, o conceito traz implícita a problemática da desigualdade, já que os excluídos só o são pelo fato de estarem privados de algo que outros (os incluídos) usufruem.

Por que o termo exclusão preenche essa função? Porque ele alude à não-efetivação da cidadania, ao fato de que, apesar da legislação social e do esforço das políticas sociais, uma grande massa de indivíduos não logra pertencer efetivamente a uma comunidade política e social. Indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional trazem contribuições a essa sociedade, mas não têm acesso ao consumo dos bens e serviços de cidadania. Embora a lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não se traduz em usufruto efetivo de tais direitos.

O conceito de exclusão é, portanto, inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais. A literatura costuma distinguir três tipos de direito – os direitos civis, políticos e sociais.[43] Os direitos civis são, sobretudo, direitos "negativos", que protegem o cidadão contra as arbitrariedades do Estado e de outras pessoas – o direito de ir e vir, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão. Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade – os direitos de votar, ser eleito, organizar e participar de partidos políticos etc. Os direitos sociais, finalmente, são direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e a convivência social – o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice, e assim por diante. As definições de quais sejam esses direitos, de que forma eles são estabelecidos e qual é a responsabilidade da autoridade pública em supri-los têm sido objeto de grandes discussões filosóficas e conceituais, assim como de processos políticos e institucionais pelos quais determinados direitos se vão transformando em leis, ou pelo menos em expectativas consideradas legítimas.

---

[43] A referência clássica é Marshall (1950).

O que distingue a democracia liberal clássica do Estado do bem-estar social é, precisamente, que o segundo incorpora uma série de direitos sociais que a primeira não reconhecia. Há hoje um amplo consenso de que os direitos políticos e civis são insuficientes, dada a existência de grandes desigualdades sociais que impedem, na prática, o exercício desses direitos. Há menos consenso quanto ao alcance dos direitos civis – se eles deveriam limitar-se à garantia de igualdade de oportunidades, a partir da qual caberia a cada cidadão cuidar do próprio destino, ou se eles deveriam incluir a garantia de renda mínima, habitação, serviços de saúde e outros recursos considerados essenciais.

Outra dimensão recente é a questão dos direitos coletivos, das comunidades, que não existia nas conceituações mais clássicas sobre cidadania. Tradicionalmente, havia procedimentos para decidir se determinado indivíduo pertencia ou não a determinada comunidade, podendo então se beneficiar ou não de seus direitos. Hoje, existe uma percepção muito mais aguda dos problemas de desigualdade que afetam minorias religiosas, étnicas, lingüísticas e outras, que procuram definir direitos específicos e compensatórios – como, por exemplo, o direito à educação em língua materna, ou cotas para o acesso à educação e ao trabalho.

O reconhecimento da legitimidade de determinados direitos pode levar a arranjos institucionais muito distintos em diferentes sociedades. Em geral, os direitos civis e políticos mais amplos são de natureza constitucional, enquanto os direitos sociais são objeto de políticas sociais implementadas de maneira mais pragmática, adquirindo, por vezes, força de lei. Diferentemente disso, o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados, ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o "legal" e o "real" que faz parte, de longa data, do imaginário político e intelectual da nação. No mesmo sentido, a idéia de "leis que não pegam", também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, "leis que não pegam" dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão apesar da legislação. Por sua vez, leis que na prática excluem alguns indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que se aplicam apenas aos que não pertencem a alguma comunidade de interesses: daí a expressão "aos inimigos, a lei". Considera-se que a Constituição de 1988 levou ao extremo esta tradição, não só pela ampla lista de direitos sociais que consagra, como, sobretudo, por caracterizar esses direitos como de natureza "subjetiva", dando aos cidadãos o direito a demandar judicialmente, do Estado, sua satisfação.

Seria um equívoco pensar que esta tradição legalista brasileira seja, simplesmente, uma peculiaridade da cultura nacional, uma deformação de nossa tradição bacharelesca. A inclusão de direitos nos textos legais tem o efeito prático de

criar, para a sociedade, a percepção de que esses direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento. Ao mesmo tempo, esta situação pode trazer problemas extremamente sérios para o setor público, quando, por exemplo, os tribunais criam para o Executivo obrigações acima de suas possibilidades financeiras e institucionais. Não seria o caso, portanto, de ignorar simplesmente este aspecto formal dos direitos sociais, voltando a atenção, exclusivamente, para o que ocorre na prática, no mundo real.[44]

A perspectiva sociopolítica

O tema da exclusão social no Brasil não pode deixar de conter uma análise dos direitos sociais legalmente estabelecidos. No entanto, uma análise que se limitasse a cotejar os direitos formais com seu atendimento deixaria de lado dois aspectos cruciais dessa questão, que são os mecanismos pelos quais o setor público vem, ou não, procurando atender a esses direitos, e as formas que a sociedade tem buscado para garantir que esses direitos sejam atendidos e que, na sua ausência, criam as situações de exclusão.

E como entender a dinâmica, o processo que gera e recria exclusão? Sabemos que entram em jogo aqui fatores de ordem econômica, social, política e cultural. São múltiplos, dinâmicos e interdependentes os mecanismos que cerceiam a cidadania plena e mantêm tantos membros de uma nação alijados de direitos *de jure* assegurados a todos. Contudo, é possível e desejável organizá-los e classificá-los como recursos de análise. Nesse sentido é que se fala das dimensões econômica, cultural e político-institucional dos processos de exclusão. Exatamente por esses três aspectos estarem, na prática, interligados de forma íntima e complexa é importante separá-los analiticamente, de modo a sacrificar a complexidade em favor de maior clareza. Com esse propósito é que, nos limites deste texto, restringiremos o exame do processo de exclusão à perspectiva "sociopolítica", como preferimos renomear a dimensão político-institucional.

Por perspectiva sociopolítica entendemos aqui o foco nas instituições e procedimentos políticos e sociais através dos quais a sociedade civil interage com a autoridade pública. É a interação entre o social e o político, ou entre a solidariedade e a autoridade que nos interessa aqui. É importante não cair na armadilha da tradição legalista e discutir as questões de política pública do ponto de vista exclusivo das normas que regem as diversas agências responsáveis pela

---

[44] Essa oposição é analisada por Bolívar Lamounier em seu ensaio sobre Rui Barbosa, em que procura resgatar a importância dos aspectos institucionais e legais dos direitos sociais, em contraposição à tradição "realista" (Lamounier, 1999).

implementação das políticas governamentais. Deve-se, portanto, examinar a sociedade como usuária dessas organizações e de seus procedimentos na busca de acesso à cidadania. Assim, por exemplo, no caso específico da participação eleitoral, é importante examinar como os indivíduos se relacionam com o sistema eleitoral (como percebem a campanha, que expectativas têm quanto ao impacto do voto, que custos e benefícios estão associados à participação política etc.). Isso não poderia ser feito, no entanto, sem um entendimento adequado não só das leis, mas sobretudo das práticas institucionais que caracterizam o funcionamento cotidiano das instituições políticas do país. Uma agenda ampla de pesquisa sobre exclusão social deveria buscar entender como funcionam alguns processos e mecanismos de participação em vigor na sociedade brasileira, em função dos marcos legais e das práticas institucionais vigentes. Como funcionam na prática os canais clássicos de acesso aos bens e serviços típicos da cidadania? Quais são os pontos de entrave no acesso aos direitos civis, políticos, sociais e culturais? Como vêm funcionando os recursos "políticos" introduzidos com o objetivo de romper tais pontos de estrangulamento e tornar politicamente competentes os excluídos? Que correções de rota poderiam tornar mais rápido e abrangente o processo de inclusão?

Um mapa dos temas

No esforço de responder a essas questões, partiremos de noções bastante amplas. Nossa classificação inicial distingue entre canais "clássicos", de acesso à cidadania, e novos canais e mecanismos introduzidos com o propósito de conferir poder àqueles que são privados de fato de acesso ao consumo de bens de cidadania. Entre os canais clássicos, podemos distinguir os que tipicamente pertencem à esfera do Estado e aqueles típicos da sociedade. Os primeiros incluem os sistemas públicos de educação e saúde, o aparato da Justiça, o sistema de seguridade social e a regulamentação do acesso ao mercado de trabalho. Entre os segundos, podemos mencionar a representação político-partidária, os sindicatos, as igrejas e as associações culturais e recreativas.

Finalmente, entre as novas formas de acesso ou inclusão, aquelas concebidas com o propósito de preencher as lacunas e corrigir os vícios das formas clássicas de acesso, temos em mente mecanismos de participação e controle, tais como o orçamento participativo e os conselhos municipais, na esfera da autoridade; na área da sociedade civil, incluem-se os diversos programas implementados por ONGs e organizações filantrópicas e os movimentos sociais. Na verdade, sob o rótulo de instrumentos de *empowerment*, encontramos toda uma série de formas mais ou menos experimentais de acesso que estão a merecer análise e discussão cuidadosa.

Direitos sociais

Emprego

A participação no mercado de trabalho é a principal forma de inclusão das pessoas nas sociedades modernas, e o ponto de partida de todas as análises sobre inclusão e exclusão social. Os temas do crescimento econômico, distribuição territorial da atividade econômica, adoção de tecnologias intensivas de capital, mudanças do perfil das habilidades da mão-de-obra, entre outros, são centrais na ampla literatura existente a respeito e devem ser objeto de levantamentos específicos.[45] Também é importante a análise dos determinantes socioeconômicos mais gerais do acesso ao mercado de trabalho, entre os quais se destacam o papel da educação, raça e gênero.[44]

A participação no mercado de trabalho está também condicionada por uma série de fatores institucionais. Do lado do governo, o principal fator a ser considerado é o conjunto das leis trabalhistas, que definem os direitos dos trabalhadores. O art. 7º da Constituição Federal de 1998 estabelece 34 desses direitos, referidos a salários, férias, indenizações, seguros etc. Alguns dos itens, como o de número XXVII, a "proteção em face da automação, na forma da lei", ainda não estão regulamentados e não têm maiores conseqüências; outros, no entanto, estão em pleno vigor e significam um encarecimento significativo do trabalho para os empregadores, que devem responsabilizar-se pelas férias, décimo terceiro salário, repouso remunerado etc., além dos gastos inerentes à seguridade social. Na prática, isso significa que o custo real de um empregado para o empregador é da ordem de 80% acima do salário que o trabalhador recebe. Além do custo direto, a legislação do trabalho requer um conjunto de procedimentos administrativos e contábeis que, geralmente, estão fora do alcance de pequenos estabelecimentos privados. Esse custo alto da mão-de-obra tem sido considerado por muitos autores o responsável pelo grande número de trabalhadores que permanecem no mercado de trabalho "informal", isto é, sem registro legal e sem poder beneficiar-se de nenhuma das garantias listadas no art. 7º da Constituição.[47]

---

[45] Ver, entre outros, Faria (1986); Amadeo (1994); Camargo e Urani (1996); Gonzaga (1996); Amadeo e Horton (1997); Henriques (2000); Lovell (2000); e Velloso e Albuquerque (2000).

[46] Ver, a respeito, Hasenbalg e Silva (1988); Reis e Barros (1990); Barros e Lam (1993); Telles (1993); Barros, Machado e Mendonça (1997); Lovell (2000); e Silva (2000).

[47] Amadeo, 1994; e Camargo e Urani, 1996.

Outra característica institucional da situação de emprego no Brasil é dada pelo item II do art. 8º da Constituição, que estabelece que "é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município". Esta norma dá aos sindicatos o monopólio da negociação coletiva de salários e outros benefícios em sua base territorial, que pode ser tão ampla quanto o município da cidade de São Paulo, se não maior. Uma de suas conseqüências é que os acordos estabelecidos em negociações com a participação de empresas de grande porte (que também devem estar organizadas em sindicatos patronais) muitas vezes criam custos que empresas menores do mesmo setor não têm como acompanhar, sendo levadas, então, a desaparecer, ou a passar a atuar no setor informal da economia.

Esse sistema sindical é uma herança da organização corporativista estabelecida pelo governo Getúlio Vargas nos anos 1930 e que ainda persiste. Outra característica desse sistema é o "imposto sindical", que consiste em um dia do salário de todos os trabalhadores, utilizado para financiar o funcionamento dos sindicatos. Todas as normas constitucionais e subconstitucionais relativas às relações de trabalho fazem parte de uma ampla legislação, a Consolidação das Leis do Trabalho, cuja aplicação é supervisionada por um sistema judiciário próprio, a Justiça do Trabalho, de âmbito nacional.[48]

O tema da sindicalização dos trabalhadores brasileiros merece atenção especial. O que se constata é que o nível de participação em atividades sindicais no Brasil nunca foi muito alto, aparentemente por dois motivos. O primeiro é que a legislação trabalhista, ao dar aos sindicatos o monopólio da representação local ou regional e proporcionar financiamento através do imposto sindical, faz com que não exista maior empenho, por parte das lideranças sindicais, em estimular a filiação. O segundo é a própria heterogeneidade do mercado de trabalho – os sindicatos são mais presentes nas empresas maiores e onde existe maior concentração operária. A tendência dos últimos anos parece ser no sentido de uma diminuição da importância dos sindicatos, que hoje permanecem fortes sobretudo no setor público, onde o risco do desemprego é inexistente. Seria muito importante poder aprofundar o entendimento de diversos segmentos da população em relação aos sindicatos e avaliar qual seria o impacto de uma eventual alteração do dispositivo constitucional da representação única, alteração que

[48] Sobre o tema do sindicalismo, ver, entre outros, Rodrigues (1966); Schmitter (1971); Rodrigues (1974); Amadeo e Camargo (1991); Rodrigues (1991); e Almeida (1996).

parece contar com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O papel e o uso do sistema de Justiça do Trabalho devem ser também objeto de atenção, seja no âmbito das pesquisas sobre emprego, seja no âmbito mais geral das pesquisas sobre acesso à Justiça. A impressão que se tem é que o acesso à Justiça do Trabalho para pessoas de baixa renda é muito mais fácil do que o acesso à Justiça comum, podendo gerar, em alguns casos, situações de "risco moral", em que os trabalhadores preferem entrar em litígio com os empregadores a estabelecer relações de trabalho de longo prazo.

Finalmente, caberia ainda pesquisar os comportamentos relativos ao seguro-desemprego, de implantação recente no Brasil e cobertura ainda limitada. Apesar destas limitações, já existem interpretações sobre o estímulo que esse seguro poderia estar dando à rotatividade no emprego, em algumas situações.

Educação

Os sociólogos tendem a identificar duas funções sociais opostas na educação: ser um canal importante de ascensão e mobilidade social, e ser um mecanismo de reprodução e consolidação das desigualdades sociais. A diferença parece estar relacionada com a expansão das oportunidades de trabalho. Se as oportunidades estão em expansão, a educação funciona como canal de ascensão, gerando inclusive um espaço para a competição meritocrática que altera, em certa medida, hierarquias sociais previamente existentes. Quando as oportunidades de trabalho não estão aumentando, a educação funciona sobretudo como um mecanismo de seleção e recrutamento que reproduz as desigualdades sociais existentes, dada a grande correlação que há entre desempenho escolar e nível socioeconômico das famílias dos estudantes. Uma terceira possibilidade seria se a expansão da educação, ao gerar novas competências, causasse a expansão das oportunidades de trabalho. A literatura econômica sobre capital humano considera que isso ocorre, mas na realidade da América Latina, pelo menos, essa é, na melhor das hipóteses, uma relação de longo prazo, dados os condicionantes macroeconômicos que têm mantido estagnadas as economias da região.

Existe ampla evidência empírica de que a educação é o principal correlato da desigualdade de renda no Brasil, muito mais importante do que outros condicionantes, como a raça, o gênero ou a região de residência das pessoas.[49]

---

[49] Reis e Barros, 1990; e Barros e Lam, 1993.

A educação vem se expandindo no país em todos os níveis e tem sido um canal extremamente importante de mobilidade social, que acompanhou o crescimento das cidades e o aumento do número de postos de trabalho e ocupações urbanas.[50] Estudos sobre a composição social dos estudantes de nível superior mostram que, embora a proporção de filhos de classes médias e altas seja relativamente elevada, existem muitos também que vêm de origem social mais humilde e têm pais com pouca ou nenhuma educação.[51] No entanto, a relativa estagnação econômica no Brasil nos últimos anos tem mostrado o seu outro lado, com um mercado de trabalho que não se expande, mas, aparentemente, aumenta cada vez mais as exigências formais de qualificação para os trabalhadores.

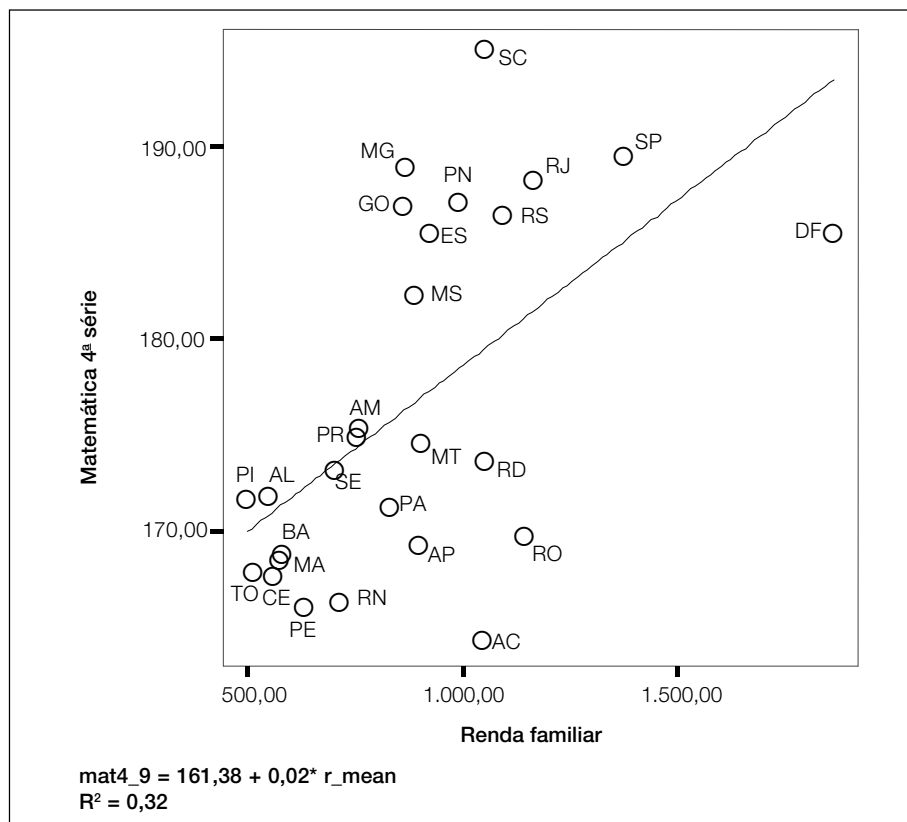
O papel diferenciador e seletivo da educação se acentua pela grande heterogeneidade dos sistemas educacionais no país. Se todos os jovens tivessem acesso ao mesmo tipo de educação e pudessem concluir a educação secundária em igualdade de condições, teríamos uma situação de igualdade de oportunidades, mesmo com um mercado de trabalho restrito. No entanto, a qualidade da educação oferecida pelas escolas públicas, que predominam nos níveis fundamental e médio, é extremamente variada, sendo que as melhores escolas são as particulares, só acessíveis a famílias de renda média e alta.[52] A má qualidade da educação pública acentua seu papel como mecanismo de inclusão/exclusão social, situação que necessita ser analisada em profundidade.[53]

A pesquisa sobre os aspectos político-institucionais da educação deveria buscar entender os fatores que mantêm a educação básica brasileira em condições de qualidade tão precárias, e avaliar o sucesso relativo de diferentes políticas que têm sido tentadas mais recentemente para reverter essa situação. Existem, desde logo, situações de falta de recursos e há evidência de que investimentos em equipamentos e recursos básicos levam a melhorias importantes nos níveis iniciais da educação.[54] No entanto, para os mesmos níveis de renda, o desempenho dos estados da região Nordeste é substancialmente inferior ao de outros na região Sudeste; e Santa Catarina tem desempenho muito acima de estados com renda semelhante, como por exemplo o Rio Grande do Sul (ver figura 1). Isso mostra que existe um espaço importante para a melhoria do desempenho das escolas, mesmo sem acréscimo adicional de recursos.

---

[50] Sobre a mobilidade social no Brasil, ver Pastore (1979; 1986).
[51] Sampaio, Limongi e Torres, 2000.
[52] Oliveira e Schwartzman, 2002.
[53] Sobre a qualidade da educação brasileira em uma perspectiva comparada, ver OECD (2001).
[54] Harbison e Hanushek, 1992.

Figura 1

Saeb 1999, resultados em matemática para a 4ª série, pela renda familiar média do estado

A área de educação fundamental[55] tem sido objeto de ações importantes por parte do governo federal e dos governos estaduais, que precisariam ser avaliadas. Uma lista incompleta inclui o projeto Fundescola, com financiamento do Banco Mundial, para apoio às escolas públicas nas regiões mais pobres; a reorganização do sistema de financiamento das escolas públicas, através do Fundef; o programa de envio de recursos federais para as associações de pais e mestres; a reformulação dos parâmetros curriculares, com a introdução de currículos mais

[55] Que inclui os oito anos de educação fundamental, de sete a 14 anos, e os três de educação média, de 15 a 17 anos.

flexíveis; e a reformulação do sistema de educação profissional e técnica. No nível estadual, podem-se mencionar o programa Educar para Vencer, do estado da Bahia, e os diversos sistemas de avaliação e acompanhamento do desempenho escolar da Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, entre outros.

Uma hipótese a ser verificada, em relação à maioria desses programas, assim como outros voltados para a capacitação de professores, é que eles não alteram a situação de dependência burocrática e administrativa das escolas públicas em relação a sistemas administrativos centralizados de estados e municípios. O Fundef estimulou um amplo processo de transferência da gestão dos sistemas escolares de nível fundamental dos estados para os municípios, mas, em geral, isso não significou melhorar a autonomia das escolas, e não existe nenhuma avaliação dos efeitos dessa transferência sobre a qualidade da educação. Sem poder de decisão local e sem mecanismos de estímulo ao desempenho, as escolas lidam com os diversos *inputs* que chegam até elas de forma segmentada, sem alterar, na prática, sua atitude passiva diante das questões da educação. Se é assim, haveria que examinar também o eventual efeito de outras iniciativas que não do setor público, como as diversas iniciativas de instituições privadas como o Bradesco, a Fundação Ayrton Senna, a Fundação Abrinq, o Banco da Bahia, a American Chamber of Commerce etc., assim como de um grande número de organizações não-governamentais.[56]

Atenção especial deve ser dedicada à análise da situação do professor da educação básica – seu comportamento como ator político, sua atitude em relação aos diversos projetos de reforma educacional e, naturalmente, sua qualificação profissional, salário e condições de trabalho. Outro tema de importância central é o do eventual envolvimento da comunidade local com a educação pública, variável considerada central em políticas de melhoria e que está na base de ações como o programa federal de "dinheiro nas escolas". O paradoxo, na situação brasileira, é que as comunidades mais carentes não têm condições de se envolver e aumentar sua participação nas escolas de qualidade mais precária, criando assim um círculo vicioso que reforça a desigualdade e a exclusão.

Finalmente, ainda na área da educação, caberia examinar e mapear os programas de formação profissional, treinamento e capacitação que ocorrem fora do sistema de educação formal. Entre estes, destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional, realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Segundo documento do governo federal, "em 1996, o Planfor

---

[56] Somente a título de exemplo, sobre descentralização, Gershberg (1999); sobre envolvimento comunitário, Plank e Verhine (1995).

aplicou no treinamento de cinco milhões de trabalhadores R$3 bilhões em investimentos totais. Neste primeiro ano de implementação, os PEQs alcançaram 1,193 milhão de treinandos, para uma meta inicial de 750 mil. Os programas ministrados nos PEQs abrangeram 14 programas nacionais e mais diversos programas estaduais de educação profissional".[57] Esse plano vem sendo implementado de forma descentralizada e compartida, desde o nível mais alto, o Conselho de Administração do FAT (Codefat), que conta com a participação do governo e das centrais sindicais, até a execução e acompanhamento das atividades, realizadas por inúmeras instituições estaduais e não-governamentais. Apesar de vários esforços de avaliar os resultados do programa,[58] ainda não está claro se, além da distribuição de recursos significativos para um grande número de participantes, existem benefícios significativos em termos de qualificação de mão-de-obra.

Além desse programa, seria necessário avaliar também o impacto dos programas mais tradicionais de formação profissional, conduzidos pelo Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (Senai), pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e outros, em função não somente da formação que proporcionam, mas de seu significado do ponto de vista da capacidade de inclusão de pessoas de origem mais carente na economia moderna.

Essas referências não esgotam os inúmeros projetos em andamento e experiências de educação não-formal que precisariam, como trabalho inicial, ser identificados e descritos com alguma precisão.

Previdência social

Saúde e previdência social são dois componentes básicos da rede de proteção dos sistemas de bem-estar social. Historicamente, existem duas maneiras de encarar essa questão. A primeira, mais tradicional, é na forma de um sistema de amparo aos necessitados, no momento em que essa necessidade se manifesta, independentemente do que a causou ou da origem dos recursos. Esta visão está associada aos princípios éticos e religiosos da caridade, e foi expressa tanto pelos proponentes e defensores das *poor laws* inglesas, quanto pelos seus oponentes. A crítica a essa visão vem dos economistas liberais, para os quais a distribuição de recursos sem contrapartida cria parasitismo e dependência, e não gera as condições necessárias para que as pessoas deixem de viver de caridade. É dessa forma que se desenvolve a distinção entre os *deserving* e *undeserving poors*, os primeiros

[57] Brasil, 2002.
[58] Por exemplo, Cardoso, Façanha e Marinho (2002).

sendo os que passam por períodos de dificuldade apesar de uma vida virtuosa de trabalho, e os segundos, os que procuram fugir de suas responsabilidades e obrigações. Essa dicotomia é ainda muito atual nos debates sobre política social nos Estados Unidos e tem também sua importância no Brasil.[59]

De fato, o sistema de proteção social brasileiro, concebido nos anos 1930, que a princípio cobria tanto as aposentadorias quanto o atendimento à saúde e outros benefícios, foi projetado inicialmente como um sistema de proteção para a força de trabalho industrial, a ser financiado com recursos provenientes, em grande parte, do próprio setor produtivo (na repartição tradicional, os recursos viriam em três partes iguais: uma dos empregadores, outra dos empregados e outra dos impostos gerais, através do Estado). Na prática, o Estado nunca deu sua contribuição e, nos anos 1960, o sistema passou de um modelo de capitalização para um financiamento de tipo *pay as you go*. Desfeita a relação entre contribuições e benefícios, o sistema foi ampliando sua cobertura, passando a atender também a população rural, independentemente de contribuições anteriores. Com essa ampliação e as mudanças demográficas dos anos mais recentes, o sistema se tornou deficitário a partir da década de 1990. O consenso dos analistas é que, no formato atual, o sistema é inviável, necessitando de reformas profundas. Essas reformas deveriam reduzir alguns benefícios considerados demasiado generosos e fazer com que o sistema volte a se tornar auto-suficiente, em um modelo de capitalização.[60]

Do ponto de vista da exclusão, a análise da questão previdenciária deve ser dividida em duas etapas, uma referida ao sistema atual e a outra referida às eventuais conseqüências sociais das reformas que estão sendo propostas e que, de uma forma ou outra, deverão ser implementadas, dada a inviabilidade a médio prazo do atual sistema.

No atual formato, e deixando de lado a questão dos custos, o sistema previdenciário brasileiro tem duas características opostas. A primeira é ser um sistema altamente injusto, se considerado em conjunto com a previdência dos servidores públicos, que, institucionalmente, estão fora do Instituto Nacional da Previdência Social, assim como os que participam de institutos de previdência das empresas e fundações estatais. Enquanto o limite superior da aposentadoria do setor privado é de oito salários mínimos mensais (cerca de R$1.250) e a

---

[59] Ver, entre outros, Katz (1990); Jencks (1993); e McFate, Lawson e Wilson (1995).

[60] A bibliografia sobre o tema é muito extensa. Sobre a história, ver Leite (1972), Cohn (1981); Malloy (1985); Oliveira e Teixeira (1986); e Gomes e Sousa (1992); e Giambiagi (2000). Para análises mais recentes e propostas de mudança, ver Médici, Oliveira e Beltrão (1992); Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997); Gill e World Bank (2001); e Oliveira e Beltrão (2001).

grande maioria recebe somente um salário mínimo, os aposentados do setor público e das estatais mantêm os rendimentos de quando estavam em atividade. Por outro lado, a extensão da aposentadoria por idade à população rural, sem necessidade de comprovação de contribuição anterior, teve um grande impacto na introdução de recursos monetários em regiões extremamente deprimidas economicamente e na melhoria de condições de vida dessa população. Não parece haver espaço, portanto, para o aumento da cobertura e a redução da exclusão social através da previdência, sem um crescimento muito substancial da economia, ainda que exista muito espaço para a redução da iniqüidade no acesso a seus benefícios. Também existem problemas no relacionamento da burocracia governamental com o público, no atendimento às demandas de aposentadoria e outros benefícios, mas a ampliação dos sistemas computadorizados tem reduzido essas dificuldades.

Em relação ao futuro, dado o alto custo e a inviabilidade financeira do sistema, é inevitável que as propostas existentes de reformulação da previdência impliquem sempre redução de benefícios atuais, em nome de objetivos econômicos de médio prazo e de visibilidade muito reduzida, ou inexistente, para o cidadão. Essas propostas incluem o aumento da idade de aposentadoria, a redução ou eliminação dos privilégios dos funcionários públicos e a redução do teto de cobertura da previdência pública. Uma proposta mais radical consiste em manter a previdência pública somente para a proteção das populações de baixa renda, até um ou dois salários mínimos, e a transferência das pessoas de renda mais alta para sistemas capitalizados de previdência privada.

A pesquisa sobre a previdência deveria aprofundar, portanto, as informações sobre a atual distribuição de benefícios, detectando as principais carências e distorções (isto pode ser feito, em grande parte, com dados administrativos e do IBGE),[61] e sobre o atendimento proporcionado ao público. Além dos benefícios de aposentadoria e pensão, a previdência pública é responsável também por uma série de outros atendimentos, como auxílios para doença, acidentes de trabalho, detenção e outros. Em termos de futuro, seria importante pesquisar quais as estratégias adotadas pela população para fazer face às limitações do sistema previdenciário, sobretudo ante a grande insegurança que ainda envolve os sistemas de previdência privada e a baixa capacidade de poupança da população.

---

[61] Os dados da previdência estão disponíveis em MPAS (2000). A Pnad também inclui, regularmente, informações sobre rendimentos de aposentadorias e pensões.

Saúde

O segundo componente básico da rede social de proteção é o atendimento à saúde. Aqui, existe a distinção tradicional entre as atividades preventivas, que afetam as condições sanitárias da população, e as atividades curativas, de atendimento a enfermidades e patologias. No Brasil, a medicina preventiva foi, durante muito tempo, área de responsabilidade do Ministério da Saúde (que, em suas origens, vinha junto com o da Educação) enquanto os órgãos da previdência social se responsabilizavam pelo atendimento ambulatorial e hospitalar. As fronteiras entre essas duas atividades (o atendimento à saúde e o atendimento à doença) não são nítidas e as políticas de saúde, hoje concentradas em um ministério específico, vão desde as campanhas de vacinação e de comportamentos preventivos contra o fumo e a Aids ao atendimento hospitalar, passando pelo trabalho preventivo e atendimento de rotina dos postos de saúde.

A área de saúde pode ser tomada como modelo e ponto de referência para toda a discussão das condições político-institucionais criadas a partir da Constituição de 1988. Esses elementos compreendem uma situação anterior de grande exclusão social, com serviços públicos de qualidade diferenciada, privilegiando alguns setores e excluindo a maioria; uma nova legislação que estabelece o princípio do atendimento universal e gratuito, como direito social; um novo formato organizacional baseado na descentralização e controle comunitário do sistema de saúde, combinado, no entanto, com a permanência do governo federal como principal fonte de recursos; uma situação de custos crescentes e dificuldade de longo prazo de financiamento; um alto nível de mobilização política e ideológica, a partir de uma longa tradição de movimentos sanitaristas, em contraste com as tentativas de introduzir modernos mecanismos de controle de custos, como *cost sharing* e outras formas de *health management systems*; e, finalmente, uma forte presença e atuação de organizações internacionais, governamentais como o Banco Mundial, a OMS e a OPS, e não-governamentais, como os Médicos sem Fronteiras.

Uma análise sobre a área de saúde deve começar por um entendimento das condições gerais de morbidade e mortalidade da população, e prosseguir com uma análise das estruturas de atendimento hoje existentes no país, do ponto de vista do acesso e da qualidade desse atendimento. Faz parte da análise dessas estruturas o entendimento dos mecanismos de decisão sobre os investimentos e as formas de atendimento adotadas. Como na área da previdência, existe uma séria questão financeira na área da saúde, que, conforme seja equacionada, pode

afetar de forma muito distinta a população, criando problemas específicos de exclusão social.[62]

Os serviços de saúde são somente um entre os vários fatores que afetam as condições de saúde da população. A renda, ao proporcionar condições adequadas de nutrição, tem um papel fundamental. São também importantes as condições gerais de saneamento e as condições de segurança que podem afetar determinados grupos ocupacionais e habitantes de grandes centros urbanos. Esses fatores, combinados com campanhas de vacinação, são os principais determinantes da expectativa de vida das populações. No Brasil, ainda existem diferenças importantes nas condições gerais de saúde da população de diversas regiões, e essas diferenças não se vêm reduzindo, apesar da melhoria geral dos indicadores. Na medida em que os impactos negativos desses fatores mais gerais se reduzem, a importância do atendimento médico especializado cresce, sobretudo para a população de mais idade. Um resumo das condições de saúde do país, relevante para a condução das políticas de saúde, lista os seguintes pontos:[63]

- existem melhorias significativas dos indicadores de saúde em todo o país, mas os ganhos das regiões mais ricas têm sido proporcionalmente maiores do que o das regiões mais pobres;
- a tendência ao envelhecimento da população traz mudanças importantes nos padrões de morbidade e mortalidade;
- as tensões sociais e a violência das áreas rurais e urbanas têm provocado um aumento importante de morbidade e mortalidade por causas externas;
- a queda acentuada da mortalidade pelas doenças infectocontagiosas não tem sido acompanhada em redução correspondente da morbidade dessas patologias, que ocupam o terceiro lugar nas internações hospitalares;
- a prestação de serviços de saúde tem-se concentrado nas ações curativas e na atenção hospitalar, a custos crescentes, com baixa prioridade para os serviços de promoção de saúde e prevenção de doenças.

O Ministério da Saúde, na gestão do ministro José Serra, intensificou bastante a ênfase em campanhas de saúde pública, incluindo o combate ao fumo e à Aids e as campanhas de vacinação, e também no desenvolvimento da medici-

---

[62] O campo da saúde pública é extremamente vasto e tem sido objeto de muitos estudos e análises. Ver, entre trabalhos mais recentes, Barros, Piola e Vianna (1996); Médici (1997b); Almeida (1998); e Médici (1998). Sobre os movimentos sanitaristas, ver Merhy (1992); Iyda (1994); Santos (1987); e Jacobi (1989).

[63] Barros, Piola e Vianna, 1996:19.

na comunitária. Uma parte importante de uma pesquisa nessa área será verificar em que medida essas campanhas, de grande visibilidade, conseguiram resultados significativos.

Do ponto de vista institucional, a Constituição de 1988 assegura, no art. 196, que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". O art. 197 estabelece que os serviços de saúde podem ser executados de forma direta ou descentralizada e o art. 198 traz, como inovação importante, a determinação de que o atendimento à saúde deverá ser feito através de um sistema único e descentralizado, com participação comunitária (o sistema SUS).

Em seu conjunto, esses princípios estão levando a uma profunda transformação no sistema de saúde do país, cujo verdadeiro alcance e impacto ainda não são plenamente conhecidos. Do ponto de vista financeiro, o princípio do atendimento universal, presumivelmente gratuito, tem levado a um crescimento progressivo dos custos do sistema de saúde, cobertos nos anos mais recentes pelo imposto sobre movimentações financeiras, mas de viabilidade problemática a médio prazo. Essa conta tende a crescer continuamente, não só pelo custo crescente do atendimento médico e pelo envelhecimento da população, mas também pela lógica de um sistema em que os gastos são decididos localmente, mas os custos são cobertos pelo governo federal. Na prática, o governo federal arca com cerca de 75% dos custos do atendimento à saúde. Como esse atendimento se dá através do setor privado, dos hospitais universitários e de outros recursos que se concentram nos estados mais ricos, isso significa que os habitantes dessas regiões recebem muito melhor atendimento do que os de regiões mais pobres, onde existem menos recursos e piores instalações. Para as classes médias e altas, que querem atendimento personalizado, existe hoje um grande sistema de seguros de saúde privados, que muitas vezes, no entanto, não cobrem situações mais complexas e crônicas, que acabam revertendo ao sistema público, ou ficando sem atendimento adequado.

A implementação do sistema de administração centralizada e do controle comunitário da política de saúde tem sido objeto de profusa legislação e grandes controvérsias, cabendo sérias dúvidas sobre a viabilidade de tal sistema, na medida em que ele mantém dissociados a prestação de serviços e o seu financiamento.[64] Em princípio, no entanto, é certo que a área de saúde não deveria ser vista como uma prestação unilateral de serviços por parte dos governos, e sim como

---

[64] Ver, sobre o SUS, Sampaio (1996); Teixeira (1997); e Médici (1998).

algo desenvolvido com intensa participação e envolvimento da população. Resta ver em que medida a implementação dos princípios universalistas da Constituição de 1988 estão, de fato, aumentando a participação da população nas questões de saúde e proporcionando um atendimento mais eqüitativo.

Programas sociais compensatórios

Este item engloba um amplo grupo de programas federais e estaduais voltados para a distribuição direta de recursos às populações mais carentes. A justificativa desses programas é que eles podem ter um efeito imediato de alívio de situações de carência aguda de recursos e, ao mesmo tempo, proporcionar uma correção imediata, pelo menos em certa medida, das desigualdades sociais extremas existentes no Brasil. Existem algumas propostas em discussão para o estabelecimento de políticas abrangentes de compensação de renda[65] e alguns programas já em andamento, tanto no nível federal como de vários estados: programas de distribuição de cestas básicas, programas de bolsa-escola para famílias carentes, programas de distribuição de alimentos e inclusive programas de distribuição de recursos em moeda para a população.[66]

Direitos civis: segurança e justiça

Os direitos civis são os direitos mais antigos das sociedades modernas, que protegem os indivíduos tanto da ação autocrática do Estado quanto da ação predatória de outros indivíduos. Esses direitos são garantidos pela Constituição

---

[65] Camargo e Ferreira, 2001; e Suplicy, 2002.

[66] Por exemplo, segundo descrição disponível na internet: "Anthony Garotinho, que deixou (...) o governo do Rio para se candidatar a presidente da República pelo PSB, distribuiu R$100 milhões a famílias carentes nos três anos em que administrou o estado. Seu principal programa foi o Cheque Cidadão, comandado por Rosinha Matheus, sua mulher e ex-secretária de Ação Social. Ela é pré-candidata do PSB à sucessão de Benedita da Silva. A verba gasta com a distribuição de cheques equivale a 23% do total investido em segurança pública e a quase três vezes as despesas com reforma de escolas, segundo as cifras repassadas à Folha pelo próprio Garotinho. São quatro programas de distribuição de dinheiro para a compra de alimentos em supermercado. O Cheque Cidadão tem 48.500 famílias cadastradas, que recebem R$100 por mês. No final do ano passado, o programa ganhou uma versão rural, de igual valor, para atender os bóias-frias da região norte fluminense na entressafra da cana-de-açúcar. Há ainda o Cheque Idoso, de R$50, e o Cheque Morar Feliz, de R$75, para mutuários de baixa renda em dia com a prestação. Os três últimos são residuais diante do primeiro. As famílias (com exceção do programa Morar Feliz) são indicadas por igrejas. Em 2000, uma inspeção do TCE (Tribunal de Contas do Estado) no Cheque Cidadão mostrou uma predominância de 85% das indicações por igrejas evangélicas, principalmente da Assembléia de Deus". http://www.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31078.shl

de 1988 através do art. 5º, ao estabelecer que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade". A seguir, a Constituição lista 77 itens para especificar esses direitos, que vão desde os direitos "negativos" clássicos (igualdade, liberdade de expressão, garantias individuais etc.) até a obrigação do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que necessitarem. A Constituição de 1988 estabelece, também, um poderoso Ministério Público autônomo (arts. 127 a 129), encarregado da "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", podendo para isso realizar investigações e ingressar na Justiça contra o governo em nome dos cidadãos, como um amplo e complexo *ombudsman*.

Aqui como em outras partes, as boas intenções da Constituição conflitam com a realidade do funcionamento cotidiano da Justiça em seus diversos níveis, do Ministério Público e dos órgãos de polícia. Na prática, o acesso à Justiça no Brasil é extremamente caro, o tempo de tramitação dos processos é muito longo e a garantia constitucional de assistência jurídica integral aos que a necessitam não se cumpre. Desde a Constituinte, diversas propostas foram feitas para reformar ou institucionalizar as normas previstas na Constituição, ainda com poucos resultados. Os projetos de reforma têm girado ao redor de três grandes temas: a questão da autoridade do Supremo Tribunal Federal, a questão do controle externo do Judiciário e a questão do acesso da população à Justiça.[67] A importância do primeiro tema é que, no atual sistema, a Suprema Corte brasileira não tem autoridade para estabelecer jurisprudência que deva ser acatada pelos juízes de instância inferior. Cada juiz tem a autoridade de interpretar a lei segundo seus próprios critérios, e existe um complexo sistema de apelações que chegam ao Supremo Tribunal, congestionando sua pauta e dificultando o exercício de sua função prioritária, que seria examinar as questões de natureza constitucional. Este sistema "difuso" de autoridade dos juízes tem sido defendido como um valor democrático e as tentativas de reforma, dando aos tribunais superiores mais poder, não têm avançado muito. Essa autonomia dos juízes locais tem levado a uma verdadeira indústria de ações legais contra o Executivo, para o não-pagamento de impostos, a concessão de benefícios salariais de funcionários e outras ações do setor público, concedidas freqüentemente de forma liminar, com efeitos imediatos em benefício dos solicitantes, e a postergação dos julgamentos de mérito.

---

[67] Ver, sobre a questão do sistema judiciário brasileiro e sua reforma, Koerner (1998); Pinheiro (1998); Lima (1999); e Sadek (2001a; 2001c; 2001b).

O segundo tema tem por objetivo criar algum tipo de controle externo sobre o Judiciário, que atualmente não está submetido a nenhum sistema de *checks and balances* por parte dos outros poderes, exceto para a indicação dos juízes das cortes mais altas, feita pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo. O controle externo do Judiciário tem sido defendido como uma forma de coibir a corrupção que é observada em muitos setores, e também como maneira de introduzir critérios externos de avaliação de eficiência e desempenho, tornando os procedimentos mais ágeis e eficazes. Essas propostas têm encontrado forte resistência por parte de membros do Judiciário, que nelas vêem uma tentativa de limitar sua autoridade e independência.

Finalmente, a questão do acesso é a que interessa mais de perto ao cidadão. Houve alguns avanços no sentido da criação de juizados especiais e programas de implementação de canais efetivos de Justiça gratuita,[68] mas o que predomina é ainda a situação em que o cidadão de poucos recursos dificilmente tem condições de fazer valer seus direitos junto ao Poder Judiciário.

Na área da Justiça, existem três tópicos que merecem atenção especial do ponto de vista da inclusão/exclusão da cidadania à proteção de seus direitos. O primeiro, já mencionado, é o da Justiça do Trabalho. Ao contrário dos demais setores do Judiciário, a Justiça do Trabalho tem uma tradição de atendimento rápido e favorecimento às demandas e reivindicações dos trabalhadores, em relação ao cumprimento das normas da Consolidação das Leis do Trabalho por parte dos empregadores. Esta tradição pode ter um efeito negativo, na medida em que acentua os custos do emprego formal, e pode criar um clima de litígio e não-cooperação entre patrões e empregados. Por outro lado, ela funciona como uma proteção efetiva do setor mais frágil das relações de trabalho, que é o empregado. Seria importante quantificar a atuação da Justiça do Trabalho e tratar de entender com mais profundidade seu impacto na vida das empresas e nas condições de trabalho dos empregados.

O segundo tópico, de natureza quase judiciária, é a atuação dos órgãos de defesa do consumidor, presentes sobretudo na área do comércio e da prestação de serviços. É uma área nova de desenvolvimento da cidadania, definida a partir do Código de Defesa do Consumidor, em vigor desde 11 de março de 1991, e do Decreto nº 2.181, de 21-3-1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor. A partir da criação desses instrumentos legais, o tema passou a ter grande

[68] Para um balanço, ver Sadek (2001a).

destaque na imprensa e a mobilizar grupos significativos de cidadãos, organizações não-governamentais, advogados e as agências de proteção dos governos federal e estaduais. Na realidade, a defesa do consumidor é parte de um conjunto mais amplo de instituições públicas voltadas para a defesa do interesse público, que inclui, por exemplo, os órgãos de defesa sanitária, de controle de qualidade de alimentos, de controle de medicamentos etc. Não existem, aparentemente, trabalhos de avaliação da abrangência, custos e funcionamento efetivo dessas instituições, cuja responsabilidade é defender os interesses e os direitos da cidadania.

O terceiro e último tópico dessa lista é o do sistema de polícia, que tem por objetivo defender o patrimônio e a integridade física dos cidadãos. Esse tópico tem uma importância especial no Brasil de hoje, dados os altos níveis de violência e criminalidade nas grandes cidades, que afetam sobretudo as populações de mais baixa renda.[69] Os investimentos públicos na área de segurança têm crescido muito, mas os indicadores existentes mostram que a situação vem se agravando, e há evidências de que, em muitas circunstâncias, a polícia é parte do problema, e não sua solução.[70] Do ponto de vista institucional, existem propostas para fundir as polícias civil e militar, que hoje funcionam de forma independente e muitas vezes em conflito em todos os estados; aumentar o controle do Poder Judiciário e da sociedade civil sobre as instituições policiais; dar à polícia uma estrutura mais técnica e profissional; e aproximar a polícia das comunidades às quais ela serve. Do ponto de vista da cidadania, interessa conhecer, por um lado, qual a efetividade da polícia na proteção do direito de propriedade e da segurança individual e, por outro, quais os riscos e ameaças que a polícia representa para os cidadãos, sobretudo de classe mais baixa e de cor negra, que são objeto constante de *profiling*, de maus-tratos e violência.[71] Faz parte ainda do tema da polícia a situação do sistema carcerário brasileiro, cujas condições são reconhecidamente péssimas, gerando rebeliões constantes e sem nenhuma possibilidade de fazer um trabalho de reabilitação dos presos.

Participação política e social

Como indicado anteriormente, no presente contexto consideramos canais clássicos de inclusão típicos da sociedade civil os mecanismos de representação e participação político-partidária, a atividade sindical e as práticas associativas voluntárias de diversas naturezas. A seguir, discutiremos brevemente cada um de-

---

[69] Zaluar e Isidoro (1995), Pinheiro (1998).

[70] Ver, entre as publicações mais recentes, Soares (2000); Lima (1999); Bonelli (1996); Bretas (1997); Vianna (1999); Blat e Saraiva (2000); e Caldeira (2000).

[71] Pietá e Pereira, 1993; e Cano, 1997.

les e indicaremos aspectos relevantes a serem investigados, tendo em vista suas potencialidades e limitações como mecanismos de inclusão social.

Representação político-partidária

A proporção de brasileiros habilitados a votar expandiu-se persistentemente no tempo, indicando um processo de inclusão no mercado político bastante semelhante ao processo clássico de expansão da cidadania política nos países avançados. O corpo eleitoral, que ao se iniciar o século XX abrangia menos de 5% da população adulta, chega ao século XXI cobrindo praticamente toda a população adulta – 110 milhões de eleitores no ano 2000. Os critérios restritivos, tais como renda, propriedade e sexo, foram abolidos de longa data, mas a inclusão dos analfabetos só ocorreu com a Constituição de 1988, que também rebaixou o limite de idade para 16 anos. Em termos absolutos, apenas a Índia tem um corpo de eleitores maior que o Brasil. Essa é porém apenas uma face da questão, enquanto a outra diz respeito às condições efetivas de exercício do direito de voto. É necessário investigar cuidadosamente ambos os aspectos para avaliar suas implicações no processo de inclusão social.

Conforme já salientado, os aspectos jurídico-formais na definição da cidadania e no exercício efetivo da mesma, apesar de distintos, se interpenetram, e ignorar um ou outro constitui grave erro. Assim, por exemplo, o direito de voto, devido ao seu caráter obrigatório no Brasil, nem sempre é vivenciado como um direito. Do ponto de vista formal, ele configura uma obrigação legal, experimentada muitas vezes como obrigação imposta pela autoridade. De qualquer forma, quando se coloca em discussão a possibilidade de conferir ao voto caráter voluntário, muitos argumentam que extinguir a obrigatoriedade seria conferir à cidadania uma marca ainda mais restritiva, de vez que, na prática, aqueles mais carentes de voz seriam os menos inclinados ao exercício do voto.

Para outros, ao contrário, seria o voto obrigatório o grande responsável pela sobrevivência dos esquemas de patronagem e clientelismo, a manipulação do eleitorado, a inconsistência das estruturas partidárias e o rebaixamento da cidadania política. A controvérsia envolve questões de grande relevância e mereceria um estudo cuidadoso para avaliar as potencialidades e limitações do voto como mecanismo de inclusão social. No momento, o que se pode observar é que o eleitorado vem crescendo de forma expressiva no período recente.

A participação política envolve não apenas o voto, mas também a filiação e a atuação no interior de partidos, além de outras práticas políticas. No caso do Brasil, os dados da Pnad de 1988 sobre participação político-social indicam que apenas 2,8% do total da população adulta estavam filiados a algum partido político, proporção essa comparável àquela dos países da Europa ocidental com menores taxas de filiação partidária. Para o período mais recente, apresentamos

a seguir apenas os dados referentes à participação político-social nas seis maiores áreas metropolitanas do país. De acordo com o Suplemento sobre Representação de Interesses e Intermediação Política da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de abril de 1996, aproximadamente 3% do conjunto da população adulta de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador se dizem membros de um partido político. Há, porém, variações dignas de nota entre as seis áreas metropolitanas consideradas, conforme se pode ver na tabela 4.

Tabela 4

Percentual da população de 18 anos ou mais filiada a algum partido político, 1988 e 1996

Área metropolitana	1988	1996
Belo Horizonte	2,3	3,4
Porto Alegre	4,3	5,7
Recife	1,9	2,2
Rio de Janeiro	2,0	2,0
Salvador		2,7
São Paulo	1,7	2,3

Fonte: IBGE, Pnad, suplemento, 1988; e PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

Como se vê, Porto Alegre e Belo Horizonte têm as maiores taxas de filiação partidária, nos dois momentos considerados. A liderança dessas duas áreas metropolitanas se mantém quando consideramos a filiação a outras formas de associações, como veremos mais adiante, sugerindo alguma forma de interação entre formas de participação que devem ser examinadas com mais cuidado, através de novos estudos.

Se a filiação partidária é bastante baixa entre nós e se a obrigatoriedade do voto mascara o real interesse na participação eleitoral, o que se pode inferir de outras dimensões do envolvimento e interesse na política, tais como, por exemplo, buscar informar-se através dos meios de comunicação, discutir questões políticas com amigos, colegas ou parentes, assinar listas de petição, participar de reuniões etc.? A simples manifestação de preferência por algum partido pode ser tomada como uma indicação preliminar de inclusão política. Se aceitarmos essa premissa, podemos sugerir, por exemplo, que a educação tem um impacto maior que a renda sobre o envolvimento político.

A tabela 5 mostra como se distribuem as preferências partidárias segundo o nível educacional dos indivíduos. Como se pode ver, aumenta significativamente a proporção de indivíduos com alguma simpatia partidária entre aqueles com mais escolaridade. Assim, se entre aqueles que nunca freqüentaram a escola apenas 9,35% revelam preferência por algum partido, entre aqueles com nível superior essa proporção é de 24,04%.

Tabela 5

Preferência partidária segundo o nível educacional (%), 1996

Simpatia por partido político	Total	Nunca freqüentou / ignorado	Elementar	Médio ou 1º ciclo	1º grau	Médio ou 2º ciclo	2º grau	Superior	Mestradou ou doutorado
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Apontaram algum	17,01	9,35	15,98	18,52	15,32	16,63	19,60	24,04	34,62
PDT	1,60	1,07	1,91	2,06	1,65	1,60	1,53	1,12	3,85
PFL	1,10	1,02	1,13	1,03	0,98	1,40	1,23	1,11	0,96
PMDB	2,66	2,49	3,73	3,17	3,02	2,01	1,82	1,23	0,96
PPB	0,45	0,22	0,59	0,81	0,33	0,84	0,33	0,55	0,00
PPS	0,03	0,02	0,04	0,00	0,00	0,03	0,04	0,08	0,00
PSDB	1,46	0,42	0,96	1,86	0,79	2,42	1,61	3,97	9,62
PT	8,12	2,53	5,40	7,52	7,40	6,46	11,70	14,46	18,27
PTB	0,50	0,43	0,99	0,78	0,36	0,47	0,22	0,28	0,00
Outros	0,67	0,46	0,58	0,75	0,50	0,99	0,84	0,97	0,96
Mal definido	0,42	0,69	0,65	0,53	0,30	0,41	0,29	0,27	0,00
Não tem partido de simpatia	65,12	67,59	68,46	65,18	65,68	65,46	64,40	56,87	34,62
Não sabe	1,43	3,71	1,67	1,18	1,47	0,90	0,57	0,87	0,00
Ignorado	16,44	19,35	13,90	15,12	17,53	17,01	15,42	18,22	30,77

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

Além da variável educação, outras dimensões relativas ao perfil socioeconômico dos eleitores brasileiros são aspectos já bem investigados por cientistas políticos brasileiros desde a década de 1960.[72] Seria conveniente revisitar esses estudos para analisar especificamente como vem evoluindo o perfil da cidadania política. Seria também de grande relevância investigar atuais tendências, buscando responder como a exclusão política se articula com outras formas de exclusão. A participação continua tão atrelada ao *status* socioeconômico como antes, ou é possível observar novas tendências que sugeririam um quadro menos excludente? Essas são questões de investigação que deveriam integrar nossa agenda de pesquisa.

Representação sindical

A representação funcional de interesses constitui, ao lado da participação eleitoral, um dos pilares da expansão da cidadania. Historicamente, quando lograram reconhecimento formal para o direito de se fazerem representar coletivamente, os trabalhadores lograram também contornar, em alguma medida, obstáculos econômicos até então intransponíveis à sua inclusão política. Hoje essa dimensão "revolucionária" do sindicalismo é dificilmente captada, não apenas porque ele se institucionalizou, mas também porque na nova economia a inserção da mão-de-obra tem características bastante diferentes. Na verdade, a própria atividade de trabalho ocupa espaço distinto na sociedade contemporânea, levando os interesses funcionais a competirem com outros tipos de interesses individuais e coletivos.[73]

É verdade que a inflexão do sindicalismo apontada anteriormente constitui tendência global que afeta tanto os países maduros como as sociedades menos desenvolvidas. Mas é verdade também que, nestas últimas, aspectos particulares se juntam para tornar mais complexa a questão da representação dos direitos funcionais de setores mais carentes. Nesse sentido, as altas taxas de ocupação informal constituem obstáculo real à representação de interesses. Mais ainda, na medida em que, para uma parcela dos trabalhadores a alternativa sindical continua a funcionar como representação efetiva de interesses, criam-se impedimentos reais à generalização de políticas de seguridade social. Isto é, os direitos assegurados a essa parcela protegida dos trabalhadores passam a constituir obs-

---

[72] Uma lista incompleta inclui Cardoso e Lamounier (1975); Martins (1978); Reis e Lamounier (1978); Lamounier e Duarte (1980), Soares (1984), Lamounier (1986), Fleischer e Barros (1988), Sadek (1989); Lamounier (1990); Lamounier e Souza (1991); e Trindade e Noll (1991), Lamounier (1999); e Singer (1999).

[73] Sobre interesses "pós-materialistas", ver Abramson e Inglehart (1995).

táculos a medidas universais de inclusão social. As dificuldades que o Brasil enfrenta hoje para conferir à previdência social características universais são ilustrativas nesse sentido.

Feitas essas observações de natureza geral, parece-nos pertinente indicar, ainda que de forma superficial e preliminar, tendências recentes do sindicalismo no Brasil. Nesse sentido, cabe observar que as décadas recentes assistiram a uma expansão significativa do número de sindicatos. A tabela 6 mostra que mais da metade dos sindicatos existentes em 1992 surgiram a partir de 1970. Coerentemente com as reservas apontadas no parágrafo anterior, é porém crucial examinar as características específicas da expansão recente do sindicalismo. O crescimento do número de sindicalizados nas últimas décadas expressa o avanço efetivo na incorporação dos trabalhadores rurais, anteriormente excluídos dessa forma de representação. A partir de 1988, expressa também a inclusão maciça do funcionalismo público, incorporado pela nova legislação constitucional.

Tabela 6

Número de sindicatos, por período de fundação

	Número de sindicatos	% do total
Até 1900	8	0,1
1901 a 1910	16	0,1
1911 a 1920	48	0,4
1921 a 1930	68	0,6
1931 a 1940	762	6,8
1941 a 1950	781	7,0
1951 a 1960	980	8,8
1961 a 1970	2.475	22,1
1971 a 1980	2.269	20,3
1981 a 1990	3.212	28,7
1991 a 1992	407	3,6
Sem informação	162	1,4
Total	11.188	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1992.

Considerando agora não o número de sindicatos, mas sim o de indivíduos sindicalizados, os dados da Pesquisa Sindical restringem ainda mais o sentido da "explosão" da representação sindical que parece ter ocorrido. Observa-se assim na tabela 7 que, entre 1988 e 1992, o número total de sindicalizados cresce apenas 3,4% enquanto a tabela 8 mostra que o número de sindicatos cresceu 22,7% nesse mesmo intervalo. De fato, no contexto rural, entre 1988 e 1992 o total de indivíduos sindicalizados sofre uma queda de 8,7%. No mundo urbano, a uma expansão de 42,5% no número de sindicatos corresponde

um aumento de apenas 17,9% no número de sindicalizados. Parece, portanto, que a taxa de criação de novos sindicatos não guarda uma relação direta e imediata com a expansão da representação de interesses funcionais. É possível sugerir que o dinamismo sindical do período deve muito mais ao aumento da competitividade do sistema político propriamente dito do que a uma maior demanda de representação.

Tabela 7

Número de associados a sindicatos em 1988 e 1992

Área	1988	1992	Variação %
Urbanos	7.656.706	9.030.852	17,95
Rurais	9.128.141	8.331.061	-8,73
Total	16.784.847	17.361.913	3,44

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992.

Tabela 8

Sindicatos urbanos e rurais em 1988 e 1992

Área	1988	1992	Variação %
Urbanos	4.697	6.691	42,5
Rurais	4.423	4.497	1,7
Total	9.120	11.188	22,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992.

É importante também examinar a questão da representação sindical indiretamente, a partir da perspectiva dos representados efetivos ou potenciais. Isto é, em vez de nos perguntarmos sobre o sindicalismo observando a taxa de criação de novos sindicatos, ou mesmo a evolução do total de indivíduos sindicalizados com base nas informações fornecidas pelas unidades sindicais, podemos analisar informações fornecidas pelos indivíduos. Tanto o Suplemento sobre Participação Político-Social da Pnad de 1988 como o Suplemento sobre Associativismo e Representação de Interesses de abril de 1996 fornecem informações relevantes para avaliarmos a contribuição da expansão recente do sindicalismo para a inclusão da parcela menos favorecida dos cidadãos brasileiros. Da perspectiva do presente texto, o que interessa mais de perto é investigar como a representação sindical se correlaciona com outros indicadores de inclusão social em sentido amplo. Assim, a tarefa preliminar é verificar como se distribui a representatividade funcional em termos de educação e renda. Os dados mencionados a seguir devem ser vistos como ilustrativos do trabalho de pesquisa mais sistemático a ser feito.

Embora as informações disponíveis na Pnad de 1988 e na PME de abril de 1996 não sejam comparáveis, é interessante observar que ambas mostram uma forte associação entre níveis de rendimento e taxa de sindicalização. Isto é, tanto a amostra nacional de domicílios quanto a amostra da pesquisa mensal de emprego nas seis maiores áreas metropolitanas indicam que cresce a proporção de sindicalizados com o rendimento mensal. Assim, em 1988, no total da população ocupada de 18 anos ou mais, as pessoas com rendimento superior a cinco salários mínimos constituíam 18,3%, mas no que diz respeito aos sindicalizados essa mesma classe de renda respondia pelo dobro dessa proporção (35,6%). Por outro lado, aqueles com rendimento mensal até dois salários mínimos constituíam 54,5% da população ocupada, mas eles representavam apenas 30,9% dos sindicalizados.

A correlação entre sindicalização e renda, encontrada em nível nacional, verifica-se também nas seis áreas metropolitanas incluídas na Pesquisa Mensal de Emprego, conforme se pode deduzir dos dados da tabela 9. Observe-se que, nessas áreas metropolitanas, aqueles com rendimento mensal até dois salários mínimos constituem 40,7% do total da população, mas são apenas 22,5% do total de sindicalizados. Por sua vez, os 20,2% que ganham acima de seis salários mínimos são 20,3% do total, mas constituem 33,6% do total de sindicalizados.

Tabela 9

Proporção de sindicalizados ou associados a órgãos de classe por níveis de rendimento

Classe de rendimento (em salário mínimo)	Sindicalizados ou associados a órgão de classe %	% do total da amostra
Sem rendimento	2,18	3,67
Até 1/2	0,31	2,29
1/2 a 1	4,32	12,36
2 a 4	15,76	22,40
4 a 6	27,91	24,93
6 a 10	15,91	12,05
10 a 14	15,07	9,93
14 a 20	5,10	2,75
20 a 30	7,51	4,41
30 a 50	3,44	1,86
Acima de 50	0,60	0,28
Outros, sem inf.	1,89	3,07
Total	100,00	100,00

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

Associações voluntárias

Independentemente da perspectiva analítica adotada, a vinculação a associações voluntárias é sempre considerada uma forma virtuosa de participação política que atua como um antídoto à alienação ou exclusão.[74] Na visão de Cohen e Rogers,[75] a democracia do presente não pode prescindir das organizações secundárias, ou, como eles as definem, organizações não-familiares que exercem mediação entre os indivíduos ou firmas, de um lado, e as instituições estatais e o sistema eleitoral formal, de outro. Ainda segundo esses autores, tais organizações contribuem para a definição da agenda política, a escolha entre alternativas de ação, a implementação ou bloqueio das políticas adotadas, bem como a estruturação de crenças, preferências, hábitos de pensamento e ação que os indivíduos trazem para arenas mais abrangentes da política.

Em outras palavras, o associativismo constituiria o microfundamento da democracia. Na verdade, tanto Cohen e Rogers como outros defensores da democracia participativa vêem o associativismo contemporâneo como uma forma de adequar e revitalizar a democracia tocquevilliana.[76] Nesse sentido, eles parecem temer mais a ingerência do Estado na vida das organizações do que o bloqueio do governo por um excesso de demandas. Como quer que seja, os próprios teóricos liberais são forçados a reconhecer que a democracia das organizações de interesse é vulnerável ao faccionalismo que, por sua vez, cria condições de oligopolização do poder.

Entretanto, em vez de capitularem ante os efeitos nocivos das organizações de interesses, os participacionistas vêem na proliferação de associações um antídoto à oligarquização do poder. A idéia é que a cooperação arregimentada através das associações compensaria amplamente os problemas da fragmentação de demandas. Nesse sentido, argumentam que a contribuição potencial de grupos residiria sobretudo na melhor informação, na equalização da representação e na educação dos cidadãos, bem como em uma alternativa de governança que envolveria os cidadãos na condução das atividades públicas. Se do ponto de vista do sistema político as organizações cumprem esse papel vertebral, do ponto de vista dos atores sociais estar fora delas constitui obstáculo sério à inclusão.

Que nos sugerem as informações disponíveis sobre o associativismo no Brasil? Na crescente literatura sobre o tema, há uma clara tendência otimista, enfatizando o dinamismo do fenômeno e sua superioridade sobre as formas convencionais de participação.[77]

---

[74] Putnam, Leonardi e Nanetti, 1993.
[75] Cohen e Rogers, 1995.
[76] Ver, por exemplo, Barber (1984).
[77] Ver, por exemplo, Boschi (1987); e Doimo (1995).

É verdade que a taxa de criação de associações sugere um notável crescimento, mas não dispomos de indicadores da efetividade dessas associações, nem temos como aferir a suspeita de alguns de que também seria alta a taxa de mortalidade entre as associações.

Segundo os dados da Pnad/88, cerca de 13% da população adulta brasileira pertenciam a alguma forma de associação comunitária (tabela 10). Essa cifra é relativamente próxima da média encontrada nas grandes áreas metropolitanas do país em 1988 (Pnad), exceção feita a Porto Alegre e Belo Horizonte, que apresentaram uma taxa de associativismo bastante mais elevada. Os dados de 1996 (PME/abril) apontam uma tendência declinante geral, mas confirmam a liderança de Porto Alegre. É digno de nota aqui o fato de que Porto Alegre e Belo Horizonte detêm também os percentuais mais elevados de filiação partidária e de sindicalização em 1996.

Tabela 10

Proporção de pessoas de 18 anos ou mais filiadas a órgãos comunitários, por área metropolitana, 1988

Área metropolitana	%
Belo Horizonte	20,4
Porto Alegre	32,5
Recife	11,3
Rio de Janeiro	11,9
Salvador	13,4

Fonte: IBGE, Pnad, suplemento, 1988; PME, abr. 1996, suplemento não publicado

Tabela 11

Associações comunitárias, segundo o tipo de motivação

Tipo de associação	%
Religiosa	44,0
Esportiva e cultural	24,0
Vizinhança (bairro, moradores)	22,0
Filantrópica	6,5
Outras	3,5
Total	100,0

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado

Sem dúvida os interesses, motivações e ações que animam a vida dentro dos diferentes tipos de associações comunitárias, bem como entre eles, variam enormemente (tabela 11). Entretanto, conforme tem sido salientado por dife-

rentes autores, a interação social enquanto tal, ou seja, a decisão de participar de ações coletivas, é o elemento mais decisivo da vida associativa, sendo nesse sentido menos importante distinguir entre a natureza da associação do que identificar que condições tornam mais propícia a cooperação social.[78] Assim, seria crucial um projeto de pesquisa visando precisamente avaliar que fatores afetam mais diretamente a participação voluntária. Não há dúvida de que educação se correlaciona com participação de qualquer natureza, conforme ilustrado na tabela 12.

Tabela 12

Pessoas de 18 anos ou mais por grupos de ano de estudo, segundo atividades em que participaram (%)

Participação em atividades	Total	Anos de estudo			
		Sem instrução e <4 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 anos ou mais
Alguma participação	16,98	11,09	15,37	18,37	21,97
Listas ou abaixo-assinados	10,37	6,67	9,58	11,68	13,01
Manifestações de protesto	1,83	0,73	1,08	2,18	3,22
Trabalho voluntário p/ associações	3,40	1,89	2,57	3,38	5,38
Reuniões de grupos locais	4,01	3,04	3,73	4,00	4,98
Greves	2,10	0,89	1,46	1,88	3,77
Nenhuma participação	69,46	72,61	71,83	69,14	64,83
Ignorado	13,56	16,30	12,80	12,49	13,20
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PME, 1996 (tabulações nossas).
Obs.: O total não é a soma das parcelas por tratar-se de múltipla marcação.

Também não há dúvida de que associativismo e nível de renda estão correlacionados, conforme ilustrado na tabela 13. Além de identificar essa convergência entre as diferentes dimensões de inclusão, é importante observar a dinâmica das associações, tendo em vista identificar que mecanismos específicos criam recursos cooperativos que contribuem para superar problemas recorrentes de ação coletiva.

[78] Putnam observa que a participação comunitária atua no sentido de criar um capital social. Ver também Alfonsi (1989).

Tabela 13

Pessoas de 18 anos ou mais filiadas a associações comunitárias, segundo as classes de rendimento mensal (%)

Faixa de rendimento	Participação em órgão comunitário
Sem rendimento	10,22
Ignorado	10,25
Até 1/2 salário mínimo	7,65
Mais de 1/2 sm a 1 sm	8,40
Mais de 1 sm a 2 sm	8,48
Mais de 2 sm a 4 sm	9,56
Mais de 4 sm a 6 sm	10,14
Mais de 6 sm a 10 sm	11,94
Mais de 10 sm a 16 sm	14,36
Mais de 16 sm a 20 sm	15,68
Mais de 20 sm a 30 sm	16,42
Mais de 30 sm a 50 sm	16,59
Mais de 50 sm	26,23

Fonte: PME, abr. 1996 - suplemento especial.

Novas formas de participação e controle

No que se refere às formas menos convencionais de participação política, tanto a literatura estrangeira como a brasileira têm chamado atenção para uma tendência expansionista. Lá como aqui, fala-se de um grande crescimento de novas formas de associação e da proliferação de formas não-institucionalizadas de participação.[79] Nesse contexto, organizações caracterizadas como terceiro setor, *single issue movements*, movimentos sociais etc. têm merecido estudos de caso e estimulado a imaginação dos teóricos da sociedade civil.

Scherer-Warren, fazendo um balanço dos "novos movimentos sociais" no Brasil, observa que muitos deles estão em refluxo e vê o fato como resultado da abertura de canais políticos que têm drenado pessoas antes engajadas em movimentos sociais.[80] Se essa observação é correta, também é verdade que a continuidade de um movimento enquanto tal é função de seu insucesso. Um movimento bem-sucedido desaparece e pode ou não dar lugar ao engajamento dos atores em outras formas de organização e ação.

Embora tais estudos de caso possam efetivamente iluminar novos aspectos da participação política aqui e alhures, faltam, em relação ao Brasil, estudos mais abrangentes que permitam avaliar a extensão dessas novas formas de associativismo e participação, bem como sua significação no cenário nacional.

[79] Ver, por exemplo, Escobar e Alvarez (1992); Scherer-Warren (1993); e Tarrow (1998).
[80] Scherer-Warren, 1993; e especialmente p. 58.

Quanto às novas formas de participação e controle diretamente atreladas ao exercício da autoridade pública, os conselhos municipais com atribuições específicas e o orçamento participativo constituem a matéria-prima a ser investigada. Um número já expressivo de teses e artigos sobre o tema está a merecer leitura sistemática e cuidadosa, que nos permita superar dois vieses persistentes dessa literatura: o confinamento a casos singulares por um lado, e uma clara preocupação normativa.[81] A leitura sistemática dessa literatura idealmente deverá permitir-nos estabelecer recorrências, identificar tendências e formular questões de investigação.

[81] Por exemplo, Schwartzman.(1997d).

3

As estatísticas públicas e a medição da pobreza*

"Estatística pública", ou "estatística oficial", refere-se à informação estatística produzida pelas agências estatísticas do governo – órgãos de recenseamento, departamentos de estatística e instituições semelhantes. Essas informações são de especial interesse para o sociólogo de ciência por serem produzidas em instituições que são, simultaneamente, centros de pesquisa – envolvendo, portanto, valores científicos e tecnológicos, além de perspectivas e abordagens típicas dos seus campos de investigação – e instituições públicas ou oficiais, sujeitas às regras, valores e restrições do serviço público. Publicados na imprensa, os seus produtos – números relativos à população, renda, produto nacional, urbanização, emprego, natalidade, pobreza e muitos outros – são utilizados tanto para apoiar políticas governamentais quanto para avaliar os seus resultados, e podem criar ou limitar direitos e benefícios legais e financeiros para grupos, instituições e pessoas específicas. Essa pluralidade de papéis, contextos e perspectivas associada às estatísticas públicas está na própria origem desse campo.

Alain Desrosières, que escreveu extensamente sobre o assunto, mostra como as estatísticas modernas emergiram de pelo menos duas grandes tradições, uma originária da Alemanha e a outra da Inglaterra. A tradição alemã é essencialmente descritiva, taxionômica e preocupada em prover o governo com a informação necessária para administrar o Estado. A associação entre esses dois ter-

*A versão original deste texto foi publicada em Schwartzman (1997c) e a parte específica sobre estatística em Schwartzman (1997a).

mos, "Estado" e "estatística", não é fortuita. O nascimento da estatística alemã é assim resumido por Desrosières:

> Ela apresenta ao príncipe ou ao funcionário responsável um quadro para a organização das informações multiformes disponíveis sobre um Estado, ou seja, uma *nomenclatura* dotada de uma lógica de inspiração aristotélica. Essa forma foi codificada, por volta de 1660, por Cornring (1606-1681). Ela foi transmitida mais tarde, ao longo de todo o século XVIII, pela Universidade de Gottingen e sua "escola estatística", notadamente por Achenwall (1719-1772), reconhecido como o criador da palavra "estatística", e depois por seu sucessor na cadeira de estatística, Schlözer (1735-1809). Este último, autor de um *Tratado de estatística* traduzido para o francês em 1804 por Donnant (que tornará conhecido esse modo de pensar alemão dentro da França no início do século XIX), foi o primeiro dessa corrente a recomendar a utilização de números precisos em vez de indicações expressas em termos literários, sem no entanto o fazer com freqüência ele próprio. Uma formulação de Schlözer é significativa da tendência predominantemente estruturalista e sincrônica da estatística alemã: "A estatística é a história imóvel, a história é a estatística em marcha."[82]

Desrosières liga a tradição britânica, conhecida no passado como "aritmética política", ao papel relativamente pequeno do Estado naquele país, em comparação a outros grupos sociais e instituições. Esses grupos e instituições necessitavam de indicadores precisos para objetivos específicos, e desenvolveram métodos de mensuração por amostragens e estimativas indiretas, aproximando a estatística da matemática. Os estatísticos ingleses, diz ele,

> não são teóricos universitários que edificam uma descrição global e lógica do Estado em geral, mas sim pessoas de origens diversas que forjam saberes práticos dentro de suas atividades e que as propõem aos governos. Assim se esboça um papel social novo: o do especialista de competência específica que propõe técnicas aos governantes, procurando convencê-los de que, para realizar seus desígnios, eles devem recorrer a ele. Eles oferecem uma linguagem precisamente articulada, enquanto os estatísticos alemães, identificando-se ao Estado, propõem uma linguagem geral abrangente.[83]

[82] Desrosières, 1993.
[83] Ibid., p. 30.

Esta breve referência ao nascimento da estatística é suficiente para mostrar as ligações que existiam entre métodos e abordagens estatísticas e as condições sociais de seu surgimento. Como muitos outros campos do conhecimento, a estatística pública tinha de obter legitimidade aos olhos de seus patrocinadores e, para isso, tinha de se estabelecer como uma disciplina científica confiável e como um empreendimento prático. Um dos *insights* mais interessantes da sociologia da ciência é que o que é comumente conhecido e entendido como "ciência" e "tecnologia" não passa de segmentos de redes muito mais amplas de pessoas, instituições, instrumentos, equipamentos e da própria natureza. Um computador pessoal (um dos exemplos desenvolvidos por Latour)[84] liga acadêmicos, físicos e matemáticos, engenheiros, fabricantes de *hardware* e *software*, escritórios de patentes, comitês de normas, agências de marketing, lojas, redes de assistência técnica, usuários de todos os tipos, e depende das propriedades físicas e da disponibilidade de semicondutores e de uma ampla gama de matérias-primas. As pessoas localizadas em uma das extremidades dessa cadeia geralmente não entendem o que as outras pessoas estão fazendo na outra extremidade, o que significa que existe um trabalho constante de tradução acontecendo entre atores adjacentes. Fabricantes de aplicativos têm de entender as possibilidades e limitações dos sistemas operacionais que dependem de *hardware*, que por sua vez depende das propriedades físicas dos materiais que podem ser produzidos pela indústria. Na direção oposta, os usuários têm de entender a linguagem dos programadores (os quais, por sua vez, se esforçam por traduzir os seus dispositivos em termos de linguagens naturais), e os vendedores têm de antecipar as necessidades dos compradores. Uma vez no lugar, essas cadeias afetam a maneira pela qual o trabalho é organizado em escritórios e empresas, influenciam os currículos das escolas e introduzem mudanças no mercado de trabalho. Essas cadeias nunca são criadas linearmente, seja de cima para baixo (uma teoria conceptual levando a um modelo experimental, que leva a um produto testado, que leva a um desenvolvimento posterior e à sua comercialização no mercado, e daí por diante) ou de baixo para cima (a demanda do consumidor levando a um produto, que leva à pesquisa, que leva a novos conceitos e teoria). A inovação pode ter lugar em qualquer dos elos, a qualquer momento, sendo comuns impasses e fracassos brilhantes ao longo de toda a cadeia.[85] Ao final, parafraseando Bruno Latour, não é necessariamente o melhor produto, teoria ou tecnologia que se estabelece; em vez disso, é o produto, teoria ou tecnologia que se estabelece, que se torna o melhor, não apenas porque é o "vencedor", mas

[84] Latour, 1987.
[85] David (1992); Latour (1993); e Gibbons, Trow, Scott, Schwartzman, Nowotny e Limoges (1994).

porque irá beneficiar-se de investimentos crescentes de todas as partes envolvidas. Uma das mais extraordinárias características da sociedade moderna é o estabelecimento de tais redes, o que não é necessariamente um procedimento pacífico e inofensivo, como se pode ver na expansão da ciência e tecnologia ocidental para o resto do mundo. No entanto, uma vez estabelecidas, essas redes geram benefícios crescentes para todos os participantes, forjando alianças que parecem crescer sem limites ou barreiras.

Um quadro semelhante de redes, traduções e alianças pode ser utilizado para descrever um procedimento estatístico já bem estabelecido, seguido por uma agência pública de estatística. Tomemos como exemplo os índices de custo de vida, quase universalmente utilizados para medir inflação, estabelecer políticas de renda e avaliar as perspectivas de uma dada economia. Para o economista, os preços estão ligados a uma série de conceitos tais como investimento, consumo, padrões de poupança, taxas de câmbio, produtividade, taxas de juros etc. Vários desses conceitos são utilizados pelos governos nos seus esforços de controlar e dirigir a economia, e para servir de base a decisões de atores privados com relação a investimentos, consumo e emprego. Sindicatos utilizam os índices de custo de vida para estabelecer metas para suas negociações, e partidos políticos os usam para organizar campanhas pró ou contra governos. Para a imprensa, os índices de custo de vida podem ser um assunto "quente" para seus leitores, em especial se eles puderem ser facilmente interpretados em termos de suas expectativas pessoais e da imagem do desempenho de autoridades públicas.

Indo na direção oposta da cadeia, os conceitos do economista são traduzidos por estatísticos em uma série de procedimentos para medir variações no índice. Eles incluem a identificação de itens e setores que deverão ser monitorados (bens de consumo, bens duráveis, bens de capital, serviços), o seu peso relativo, baseado nos padrões de consumo de grupos específicos (trabalhadores, classe média, segmentos mais pobres da população), e sua distribuição no espaço geográfico. Amostras de informantes, regiões e produtos devem ser estabelecidas, limites aceitáveis de erro são definidos, e são criados mecanismos permanentes para a coleta e processamento de dados. Estas duas últimas tarefas vão além do escopo de trabalho do estatístico e incluem outros atores no processo. Os dados podem ser coletados por firmas especializadas, trabalhadores temporários ou equipe permanente, que estabelecem suas próprias rotinas para ir a campo e trazer os dados. O processamento de informação é realizado por especialistas em computação, que tomam decisões acerca do equipamento a ser utilizado, o *software* adequado, os prazos e os formatos para o processamento e disponibilização das informações.

Descrições semelhantes podem ser feitas a respeito de outros tipos de indicadores, tais como emprego, níveis de pobreza, previsões de safras, produção

industrial, comércio internacional, padrões de migração, crescimento populacional, renda nacional e distribuição de renda.[86] Para manter a analogia com o computador pessoal, todos os atores teriam problemas se tivessem de lidar com produtos diferentes e incompatíveis – PCs da IBM, Macintosh e Amiga – ou três diferentes índices de emprego e inflação e dois diferentes valores de renda *per capita*. Sempre que uma cadeia tecnológica atinge a escala de mercados de consumo de massa, a tendência é de um produto ou padrão industrial prevalecer, enquanto os outros ou desaparecem ou encontram nichos especiais de usuários e aplicações.

Fontes de legitimação e credibilidade

Essa lógica de padronização explica a inquietude criada sempre que números ou informações conflitantes são apresentados para descrever ou quantificar "realidades" presumivelmente idênticas. Instituições estatísticas internacionais, tais como a Comissão de Estatística das Nações Unidas, Eurostat e outros órgãos regionais, dedicam a maior parte de seus esforços à busca de padrões para unificar e tornar compatíveis os dados produzidos por diferentes países. As agências estatísticas nacionais querem que seus dados sejam aceitos dentro de seus próprios países e pela comunidade internacional, e reagem sempre que números ou indicadores discordantes são apresentados por outras instituições nacionais ou organizações internacionais. Os jornais reclamam e falam de "confusão" sempre que diferentes números aparecem. Os governos, naturalmente, não ficam satisfeitos quando os números que utilizam para estabelecer metas e avaliar seus resultados são confrontados com informação divergente. A padronização conceptual e empírica é sempre um processo muito complicado, caro e incerto. A ironia é que, no final das contas, todas as partes envolvidas estão comprometidas com a noção de que estão falando sobre a mesma "realidade" que já estava lá desde o começo, fazendo com que fique muito difícil explicar por que então custa tanto chegar até ela.

Seria de se esperar dessa confluência de interesses que as estatísticas públicas fossem naturalmente evoluir na direção de uma unificação em termos de padrões bem estabelecidos, deixando pouco espaço para controvérsias e disputas. Isso não é assim tão simples, no entanto, uma vez que, sempre que uma agenda de pesquisa é definida e uma seqüência de procedimentos é estabelecida, outros

[86] Uma análise muito interessante do desenvolvimento de classificações profissionais nos órgãos de estatística da França, Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos pode ser encontrada em Desrosières (1990).

são rejeitados, e alguns interessados ficam insatisfeitos. A agenda de órgãos públicos de estatística é estabelecida a partir de uma combinação de requisições do governo, demandas sociais, conceitos desenvolvidos por economistas, demógrafos e cientistas sociais, e metodologias desenvolvidas e testadas por estatísticos. Agências internacionais, tais como os órgãos estatísticos regionais e especializados das Nações Unidas, o Eurostat, o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho e instituições semelhantes, desempenham um papel muito importante no estabelecimento dessa agenda, definindo padrões de comparação e suprindo os órgãos de estatística no mundo inteiro de treinamento técnico. Apesar dessa constante pressão em direção à padronização, um exame das práticas atuais irá mostrar uma ampla gama de variações no modo como os órgãos de estatística respondem às demandas de seus diferentes clientes e comunidades profissionais.[87]

Existem muitas razões para se resistir à padronização. Na sua forma mais simples, a questão envolvida é a de quem irá obter os recursos ou os contratos para realizar o trabalho. Se os números produzidos por uma instituição são adotados por todos, essa instituição irá conseguir os recursos e o apoio para continuar seu trabalho, enquanto outras se eclipsarão. Mas as conseqüências podem ser muito mais extensas, uma vez que, por exemplo, diferentes estimativas de distribuição de renda poderiam levar a diferentes políticas de investimento e de alocação de recursos por parte dos governos. As razões pelas quais tais conflitos não permanecem insolúveis para sempre são as mesmas que explicam por que outros conflitos sociais acabam, no final, sendo superados: a longo prazo, os ganhos coletivos de sistemas estabilizados tendem a ser maiores do que os benefícios privados, obtidos através de conflitos alimentados por longo tempo. Conceitos estatísticos e dispositivos técnicos desempenham importantes papéis no processo de estabilização da interação social, um "papel moral" que não é imediatamente visível a partir de seus aspectos técnicos, enganosamente simples.[88]

Como se poderia esperar, os órgãos de estatística se esforçam por manter suas informações estáveis, incontroversas e tecnicamente bem fundamentadas. Um expediente simples é a utilização de números. Na sociedade moderna, se

---

[87] Existe uma crescente produção de literatura especializada sobre o desenvolvimento de práticas estatísticas contemporâneas, mas pouca, parece, em termos de comparações sistemáticas entre países. Referências bibliográficas extensas sobre desenvolvimentos históricos anteriores e contemporâneos são fornecidas por Alain Desrosières, nas suas publicações. Como amostra, ver Insee (1977; 1987); Fourquet (1980); Bulmer, Bales e Sklar (1991); e Wagner, Wittrock e Whitley (1991).
[88] Essa observação provém de "Le fardeau moral d'un porte-clefs", em Latour (1993:47-55), e outros textos correlatos naquele volume.

alguém pode se expressar em números, sua credibilidade aumenta.[89] O problema é quando os números são instáveis ou conflitantes. Ivan Fellegi, estatístico-chefe do Canadá e uma personalidade dominante no seu campo, insiste, em um artigo recente, que "os valores centrais dos sistemas estatísticos eficazes são a legitimidade e a credibilidade".[90] Governos autoritários podem definir quais devam ser os números oficiais, mas a questão é se alguém irá acreditar neles (isso nos lembra os 99% de votos sempre conseguidos por candidatos oficiais em eleições na ex-União Soviética). A credibilidade, assim, é um componente essencial para a aceitação e adoção de padrões e procedimentos uniformes. Mas quais são as origens da credibilidade? De onde ela vem?

A informação confiável é, desde logo, aquela proveniente de uma instituição confiável, que não esteja identificada como a serviço de um grupo de interesse ou ideologia específica (Fellegi se refere, no artigo mencionado anteriormente, à "objetividade não-política"). A credibilidade das instituições públicas depende muito da cultura política de cada país. Por exemplo, instituições públicas na Alemanha ou França são tidas como confiáveis, enquanto instituições semelhantes nos Estados Unidos[91] ou no Brasil nunca podem contar com sua credibilidade como algo garantido.

Outra fonte de credibilidade é a base técnica e científica. A informação é aceita como confiável se ela é fornecida por pessoas ou instituições com um forte perfil científico e técnico. Isso é um paradoxo curioso, uma vez que as ciências empíricas são dominadas por controvérsias e descobertas provisórias, experimentais, probabilísticas e mesmo contraditórias, em vez de o serem por uma lógica sólida, evidências e demonstrações, como muitas vezes se propala. A coisa se torna ainda mais complicada pelo fato de que a produção de estatísticas públicas não é limitada a uma única disciplina, ou seja, àquela do estatístico. As equipes dos órgãos de estatística são compostas por economistas, cientistas sociais, analistas de programas, estatísticos e matemáticos, cada um com sua própria cultura profissional, inclinações e preferências. Além das diferenças de origem, esses diferentes grupos mantêm ligações com suas comunidades profissionais e, assim, disputas por espaço e precedência profissional tendem a ocorrer. Daí a conveniência de se poder argumentar que uma disciplina é central e responsável por manter a coerên-

[89] Porter, 1995.

[99] Fellegi, 1996.

[91] Esse artigo é acompanhado por comentários feitos por Katherine K. Wallman, estatística-chefe do Departamento de Administração e Orçamento dos Estados Unidos, e outros. Fica claro, a partir dos comentários da sra. Wallman, que as instituições estatísticas nos Estados Unidos não desfrutam do mesmo grau de legitimidade que suas congêneres canadenses.

cia e a integridade do todo. A introdução de contas nacionais e a elaboração de matrizes de *input-output* na maior parte dos institutos de estatística deram aos economistas um papel proeminente, além de parecer oferecer uma lógica para o sistema como um todo e ligá-lo a outra imagem importante, aquela do planejamento econômico.[92] À medida que o vigor da mística do planejamento diminuía, esse argumento perdeu muito de sua força, sendo substituído pela busca de outro referencial disciplinar, aquele da própria estatística como uma disciplina que abrange tudo.

Outros fatores de credibilidade são a estabilidade e a consistência. Números produzidos sempre de acordo com os mesmos procedimentos são mais facilmente aceitos do que aqueles que variam, dependendo de diferentes metodologias, conceitos e procedimentos.[93] Instituições organizadas para defender os interesses de grupos específicos são menos confiáveis do que aquelas tidas como independentes, pelo menos para os outros setores da sociedade. Um centro de pesquisa financiado pela indústria do cigarro terá dificuldades em ganhar aceitação para resultados que mostrem o caráter inofensivo do fumo passivo. As instituições de pesquisa associadas a organizações de classe terão muita dificuldade em convencer os outros de que seus números para desemprego e custo de vida são os mais exatos. Para ganhar credibilidade, elas devem tentar desvincular-se dos setores que as apóiam e elevar suas credenciais científicas e técnicas.

Outros fatores, relacionados mais especificamente à natureza dos dados, podem influenciar a credibilidade de estatísticas públicas. Sempre que os dados afetam interesses específicos (como os índices de preços ao consumidor, quando utilizados para corrigir salários ou pensões pela inflação, ou números relativos à população e que afetem a distribuição de receitas derivadas de impostos, subsídios ou rateios eleitorais), eles tendem a ser questionados; se o setor afetado é limitado, o questionamento é provavelmente menos ameaçador do que quando toda a sociedade é afetada. Pesquisas avulsas tendem a ser questionadas com mais freqüência que os resultados de práticas estatísticas permanentes e continuadas; dados a respeito de práticas ilegais ou "ocultas", tais como evasão fiscal, jogos de apostas e transações econômicas "informais", também tendem a ser desacreditados. Às vezes, a desconfiança se volta contra quem fornece a informação; outras

---

[92] Fourquet, 1980.

[93] Existe um óbvio paralelo, aqui, com duas das fontes de legitimidade política definidas por Max Weber: racionalidade e tradição. Pode-se especular a respeito do possível papel da terceira, o carisma, neste contexto.

vezes, questiona-se a independência do órgão estatístico e, algumas vezes, sua competência técnica.[94]

Dada a pluralidade de atores e interesses que participam do trabalho dos órgãos de estatística, ou podem ser por ele afetados, é necessário construir alianças estáveis para apoiar esse tipo de trabalho. Michel Callon trata dessa questão em termos bem amplos, sugerindo o seguinte esquema para a constituição do que chama de "sociologia de tradução", mas que poderia ser mais bem denominado "sociologia de alianças".[95] O primeiro passo no seu esquema é a "problematização, ou como se tornar indispensável". Um elemento essencial, nesse primeiro estágio, é a "definição de pontos de passagem obrigatórios". Se eu quero desenvolver uma nova pesquisa sobre inovação tecnológica, por exemplo, todas as partes interessadas devem ser convencidas de que, se querem incorporar tecnologia moderna em suas atividades, elas terão de obter os dados adequados para medi-la e avaliá-la, e minha instituição e grupo de pesquisa são os melhores para fazer esse tipo de trabalho. O segundo passo é *interressement*: um processo muito complicado e imprevisível, para convencer todos os atores potenciais de que eles têm um interesse comum, a ser suprido dessa maneira específica. Para usar as palavras de Callon, "para todos os grupos envolvidos, o *interressement* ajuda a pressionar as entidades a serem alistadas. Além disso, ele tenta impedir a formação de possíveis associações concorrentes, e construir um sistema de alianças. Estruturas sociais, envolvendo tanto entidades sociais como naturais, são formadas e consolidadas."[96] O terceiro passo é o *enrollment*, ou seja, o recrutamento; conseguir que todos os atores se comportem de maneira compatível e coerente. No nosso exemplo, eu preciso convencer as empresas a responder aos questionários, preciso convencer o governo a fornecer os recursos necessários, e os definidores das políticas a levar essas informações em conta em suas decisões futuras quanto a investimentos. O quarto passo é a "mobilização de aliados". Todos os atores têm de estar de acordo que o instituto de pesquisa é o seu porta-voz, e que os dados produzidos expressam os interesses e as realidades comuns de todas as partes envolvidas.

---

[94] "Tudo isso leva ao seguinte: a credibilidade *ceteris paribus* é uma função do grau de ameaça (aguda ou difusa, amplamente disseminada ou estreitamente enfocada); do elemento de surpresa (notável em pesquisas *one-off*); do valor de "fofoca" da estatística; e de se sua publicação tem lugar em um ambiente em rápida transformação. Esses elementos não são exaustivos, mas sim indicativos do tipo de análise que a reação pública às atividades de uma agência pública requer" (Jacob Ryten, comunicação pessoal).

[95] Callon, 1986.

[96] Ibid., p. 211.

O caso do IBGE

O caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ilustra bem as diferentes percepções e dilemas, negociações e redes que fazem parte dos processos de institucionalização e funcionamento de um órgão nacional de estatísticas. O IBGE foi criado nos anos 1930 como um dos elementos de uma tentativa ambiciosa de se organizar um Estado moderno e autoritário, que poderia conhecer e governar um vasto e desconhecido território, e sua população dispersa. As ideologias da época pressupunham que o governo central devesse derivar sua força dos cantões do país, os municípios, passando ao largo das oligarquias tradicionais dos estados. No início, o objetivo era coordenar o trabalho estatístico executado pelos municípios em todo o país, e a inspiração alemã foi explicitamente reconhecida pelo seu fundador, José Bulhões de Carvalho. Estabeleceu-se formalmente um Conselho Nacional de Estatística em 1936, seguido por um Conselho Nacional de Geografia em 1937. Em 1942, quando o Brasil se juntava aos Aliados na II Guerra Mundial, foi instalado um sistema muito rígido de centralização econômica e administrativa, sob a inspiração dos Estados Unidos, e as instituições estatísticas e geográficas seguiram o exemplo. As entidades geográficas e estatísticas locais foram abolidas e absorvidas em uma burocracia nacional que permaneceu pelas décadas seguintes.[97]

A geografia era provavelmente mais importante, nos primeiros anos, que a própria estatística, para o cumprimento dessa tarefa. A influência mais direta vinha dos geógrafos franceses, que tiveram também uma marcante presença no estabelecimento, àquela época, das primeiras universidades brasileiras, mas, novamente, o pensamento geopolítico derivado de autores alemães era forte.[98] O volume introdutório do censo de 1940, o primeiro realizado pelo instituto, foi um volumoso e ambicioso livro intitulado *A cultura brasileira,* escrito por Fernando de Azevedo, um sociólogo da educação que participou da criação da Universidade de São Paulo e que editou, alguns anos depois, o primeiro quadro abrangente das tradições, grupos e instituições científicas do Brasil.[99] Era tarefa do geógrafo descrever a terra, definir suas fronteiras e identificar os recursos disponíveis para a construção de uma poderosa nação-Estado; era tarefa do sociólogo

---

[97] Penha (1993). Ver as referências bibliográficas para fontes da história do IBGE, disponíveis na Biblioteca do Instituto, no Rio de Janeiro.

[98] O Brasil, junto com o México, é um dos poucos países que reúne as atividades estatísticas, cartográficas e geográficas na mesma instituição. As razões dessa peculiaridade não são muito claras, mas ela é coerente com a visão alemã a respeito das funções de conhecimento integrado das localidades e regiões.

[99] Azevedo, 1968.

e educador identificar os elementos culturais que estavam transformando o país em uma sociedade moderna, nos moldes ocidentais.

Nos anos 1960 e 70, a economia passou a ter precedência sobre a geografia. O instituto foi colocado sob uma nova secretaria ou Ministério do Planejamento, que incluía também o Conselho Nacional de Pesquisa e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, teve seu papel redefinido e passou a ser o fornecedor de informações para os planos de desenvolvimento econômico do país. Além do mapeamento e das informações demográficas usuais, o instituto tornou-se responsável pela organização das contas nacionais, e a sua peça central passou a ser uma ambiciosa matriz de insumo-produto (*input-output*) que permitiria a identificação de gargalos no sistema e a avaliação do impacto potencial dos investimentos em energia, transporte, produção de aço, petroquímicos e outros insumos na economia do país. A França, de novo, pode ter fornecido o modelo intelectual e organizacional – não mais os geógrafos, mas os economistas do Institute National de la Statistique et des Études Économiques (Insee), o órgão de estatística central da França, em combinação com a assistência técnica vinda dos Estados Unidos. Toda uma nova geração de economistas foi recrutada e incumbida de redesenhar a estratégia do instituto, partindo do pressuposto de que todas as informações deveriam encaixar-se em um modelo econômico abrangente.

Escrevendo em 1972, o então presidente do IBGE, Isaac Kerstenetzky, apresentou sua visão de como o sistema de planejamento do país deveria ser organizado, e o papel que o órgão de estatística deveria desempenhar nesse grande esquema:[100]

> A teoria da política implícita no modelo sinóptico ou de decisão segue uma seqüência que é o inverso daquela usada na análise econômica convencional. Primeiro, identificamos algumas metas que consideramos desejáveis; em segundo lugar, procuramos definir o que deveria ser feito de maneira a manipular os instrumentos que temos à nossa disposição para atingir nossas metas.

E mais adiante:

> O conjunto de atividades no campo da estatística e pesquisa socioeconômica iria reunir e organizar dados e conduzir estudos necessários para construir *modelos* com os aspectos mais relevantes da estrutura

[100] Kerstenetzky, 1972.

> socioeconômica do país. Tais modelos permitiriam a identificação de trajetórias alternativas de desenvolvimento. O setor político, baseado numa avaliação *dos principais objetivos sociais*, estabeleceria um *plano* de acordo com a trajetória escolhida [grifos no original] (...) O conjunto de atividades da área de estatística e pesquisa socioeconômica reuniria e sistematizaria dados e realizaria estudos capazes de permitir a construção de modelos com os aspectos mais salientes da estrutura socioeconômica do país. Estes modelos permitiriam a identificação de trajetórias alternativas de desenvolvimento. A esfera política, em função da avaliação dos grandes objetivos sociais, estabeleceria um plano de ação segundo a trajetória escolhida.

A associação entre geografia, estatística e planejamento econômico não era difícil de justificar, pelo menos em princípio:[101] o planejamento não deveria ser feito pela simples manipulação de variáveis macroeconômicas, mas pela direta intervenção na paisagem física e econômica do país. Mas não era tão fácil ligar esse projeto totalizante à consciência de que a modernização do Brasil estava deixando uma grande parte de sua população à margem e afetando a sociedade de modos imprevisíveis. Nem a geografia nem a economia forneciam boas respostas para essas questões, e um grupo de antropólogos sociais foi convidado a desenvolver um sistema de indicadores sociais que deveriam, assim se esperava, ser integrados com o modelo global de planejamento econômico, tornando-o mais humanitário e consciente socialmente.[102]

Na prática, a economia brasileira nunca foi dirigida a partir do Ministério do Planejamento[103] e é duvidoso que os dados produzidos pelo Instituto de Estatística jamais tenham sido utilizados sistematicamente pelos governos para seu planejamento de longo prazo, exceto em termos muito gerais. Mas a mística do planejamento teve profundas conseqüências para a organização interna do

---

[101] Na prática, houve problemas, às vezes graves, como no início dos anos 1950, quando todo o sistema estatístico organizado por Teixeira de Freitas foi colocado sob a ameaça de um novo presidente designado para o instituto, um militar associado à área da cartografia (Teixeira de Freitas, 1952).

[102] Em anos recentes, tem sido feito um esforço para incluir questões ambientais nesse grande esquema. A idéia, apresentada por organizações internacionais e já em teste em diversos países, é desenvolver sistemas nacionais de "contas ambientais", que poderiam ser ligadas às contas nacionais, assim se espera, com medidas associadas de "bem-estar humano", ou desenvolvimento humano.

[103] Ainda hoje, o Ministério do Planejamento é responsável pelo processo orçamentário, investimentos e planejamento geral de longo prazo, enquanto o Ministério da Economia, através do Banco Central, maneja as principais variáveis econômicas, tais como as taxas de câmbio e de juros e o controle dos gastos do governo.

instituto. Agora cada linha de pesquisa passava a ter um lugar definido dentro de um quadro coerente e não poderia ser facilmente questionada ou modificada. Enquanto a mística do planejamento mantivesse seu apelo, a legitimidade do órgão permaneceria intacta. Quando, anos mais tarde, o órgão passou por um período difícil de falta de recursos e perda de prestígio, a crise, segundo a interpretação usual entre seus técnicos, era uma conseqüência da perda da capacidade de planejamento por parte do governo. Hoje, sua organização e agenda de pesquisa são ainda muito semelhantes às daqueles tempos e é difícil reconciliá-las com o atual ceticismo a respeito do planejamento centralizado e das políticas intervencionistas de governo.

A própria estatística, no entanto, como disciplina, não parece ter sido jamais um componente intelectual central da constituição profissional e técnica do instituto.[104] Em uma tentativa de seguir a tradição francesa das *grandes écoles* controladas pelo governo, o IBGE criou a sua Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), que deveria tornar-se a sua principal fonte de recrutamento profissional. Embora ainda exista, a escola nunca preencheu tal papel, por várias razões. O instituto nunca teve sucesso no esforço de assegurar emprego para profissionais formados pela Ence;[105] como um estabelecimento isolado, ele não foi capaz de se manter a par dos desenvolvimentos científicos e intelectuais do seu campo, e perdeu lugar para outros cursos e programas em universidades; e, acima de tudo, os estatísticos não pareciam dominar o conhecimento e as técnicas associados à mística de planejamento então prevalecente.

Seria interessante examinar até onde essa experiência brasileira foi singular ou semelhante ao que aconteceu em outros países. À medida que outros assuntos são incluídos nas agendas dos departamentos de estatística – questões como emprego, educação, saúde, agricultura, condições ambientais, participação social e política, raça, linguagem, discriminação social –, o perfil profissional das instituições de estatística também se modifica. Outras identidades profissionais – a dos economistas, naturalmente, mas também a dos sociólogos, educadores, especialistas em ambiente e saúde – podem ser mais fortes, em muitas agências estatísticas, do que a do próprio estatístico. É possível argumentar que essas outras profissões são, sobretudo, usuárias de informações, enquanto são os estatísticos que detêm os conhecimentos, o treinamen-

[104] O estatístico italiano Giorgio Mortara forneceu, por muitos anos, a principal orientação intelectual e profissional do instituto em questões de estatística (IBGE, 1985).
[105] No serviço público brasileiro, apenas os militares e o serviço diplomático podem garantir emprego para alunos de suas instituições educacionais.

to e a cultura profissional desenvolvidos para as atividades de amostragem, coleta, processamento e validação de dados, típicas do trabalho diário das agências de estatística. Mas na prática, hoje, a estatística, como matéria acadêmica, é essencialmente um ramo especializado da matemática, enquanto as técnicas estatísticas são um componente cada vez mais presente da formação profissional em todos os campos relacionados com o social e o econômico, e grandemente simplificadas por softwares prontos para a utilização. Em muitos países, essas especialidades separadas estão associadas à multiplicação de instituições estatísticas – os Estados Unidos são provavelmente o extremo, com várias dezenas de instituições nacionais de estatística funcionando de forma separada, mas não o único caso. Quando os departamentos de estatística são unificados – como no Brasil ou no México, que incluem também geografia –, a conseqüência pode ser o desenvolvimento de culturas técnicas internamente diferenciadas, muitas vezes mais relacionadas com as áreas acadêmicas respectivas do que com outros setores internos da instituição.

À fragmentação de disciplinas acadêmicas deve-se acrescentar a tendência generalizada das instituições e centros de pesquisa a se tornarem muito mais pragmáticos e orientados por metas do que no passado. Existe crescente ceticismo a respeito de sistemas abrangentes de análise e interpretação social, ceticismo este associado ao abandono do planejamento abrangente como ferramenta de política de governo e com a expansão da pesquisa aplicada, orientada por metas e produtos. Um importante elemento dessa mudança é a queda das barreiras disciplinares e o desenvolvimento de todos os tipos de cooperação e de redes interdisciplinares e interinstitucionais, em todos os campos do conhecimento.[106] Essas tendências estão relacionadas, por sua vez, às crescentes pressões sobre as universidades e institutos de pesquisa, no sentido de estes estabelecerem elos mais íntimos com a indústria e se relacionarem com outros grupos sociais, além dos estudantes convencionais – que deixem a torre de marfim e respondam mais pragmaticamente às demandas de curto prazo. Para os institutos de estatística, essa tendência leva a um movimento no sentido de substituir os grandes sistemas abrangentes de informações estatísticas por um trabalho mais orientado para produtos, temas e serviços específicos, que afetam não só as formas pelas quais os dados são distribuídos e divulgados, mas também as maneiras pelas quais eles devam ser coletados e analisados.

---

[106] Gibbons, Trow, Scott, Schwartzman, Nowotny e Limoges, 1994.

Traduções e controvérsias

Argumentamos até aqui que existem fortes estímulos, no campo das estatísticas públicas, para procurar números unificados e consistentes e conceitos que sejam aceitos por uma ampla gama de atores, incluindo os cientistas sociais de diferentes disciplinas, estatísticos profissionais, burocratas de órgãos de estatística, governos, legisladores, grupos de interesse, a imprensa, partidos políticos e organizações internacionais. Para cada ator, a vantagem de conceitos e números unificados é ele poder sempre argumentar que não está apenas defendendo seu próprio interesse, mas fazendo uso de dados "objetivos" e "científicos" acima de qualquer discussão. Ao mesmo tempo, ele preferiria trabalhar com números e conceitos que fossem mais convenientes e adequados a sua respectiva cultura profissional e interesses. Em outras palavras, a tendência à unificação não acontece sem tensões, uma vez que está sempre em jogo quem irá estabelecer os padrões e controlar o processo de produção e avaliação de dados. Essas tensões encontram meios de expressão e campo fértil nas fissuras e inconsistências que ocorrem nos processos de tradução entre diferentes atores e ambientes em que a produção e o uso das estatísticas públicas se dão.

Michel Callon usa o conceito de "tradução" no sentido de transformação, de converter os atores em alguma outra coisa. "Traduzir é deslocar. (...) A tradução é o mecanismo pelo qual os mundos social e natural progressivamente tomam forma. O resultado é uma situação em que certas entidades controlam outras."[107] Utilizo o termo aqui em um sentido mais tradicional, também adotado por Clifford Geertz:[108] traduzir é ser capaz de se comunicar, mesmo que imperfeitamente, entre culturas e linguagens que permanecem diferentes. O que é natural e apropriado na academia pode ser questionável e problemático em outros contextos.[109] Uma vez publicadas, as estatísticas públicas ganham

---

[107] Callon, Law e Rip, 1986:223-224.

[108] Geertz, 1983.

[109] René Padieu fornece a seguinte lista de contrastes entre conceitos jurídicos e estatísticos, a partir de sua experiência no Insee, mostrando como a questão é geral: "o *status* jurídico de empresas *versus* natureza econômica ou feição organizacional; casamento oficial *versus* concubinato; regras fiscais para avaliação de estoques e desvalorização de equipamento *versus* 'consumo de capital fixo' econômico, classificações de taxa e tarifa *versus* classificações técnicas ou econômicas; fronteira administrativa da cidade *versus* limite de aglomeração etc." (René Padieu, comunicação pessoal). Peter Wagner sugeriu uma distinção mais sistemática entre os dois tipos de linguagem, a estatística e a jurídica: "no primeiro caso, a estatística está, por assim dizer, do lado *soft*, coletando dados a partir da difusa realidade social, e é uma outra 'linguagem' social, aquela da lei, que a torna *hard*, criando limites reais onde antes havia 'apenas' classificações estatísticas. No segundo caso, ao

vida própria, o que normalmente não é plenamente compatível com o modo com que elas são construídas. Às vezes, elas são traduzidas em decisões que envolvem obrigações legais; às vezes, são recebidas pela imprensa e traduzidas para o público geral em termos simplificados. Às vezes, são aproveitadas pelos partidos políticos e organizações não-governamentais, que as utilizam para justificar suas ações. Sempre que conceitos e expectativas de um setor são utilizados para avaliar o que acontece em outro, tensões e mal-entendidos tendem a ocorrer. Ainda assim, uma vez que existe uma tendência de cada setor a procurar sua legitimação alhures, mantê-los separados é impossível. Os exemplos a seguir, tirados da experiência brasileira dos últimos anos, ilustram isso.

Inflação e preços

Salários, aluguéis e outros preços no Brasil têm, com freqüência, sido vinculados aos índices de custo de vida, que não podem ser definidos em termos probabilísticos. Pelo procedimento adotado, o presidente do órgão de estatística assina um ato oficial a cada mês, anunciando qual é o número oficial da inflação. O que diferencia esse ato de um decreto arbitrário é o pressuposto de que esse número foi obtido através da utilização de procedimentos cientificamente válidos, abertos a qualquer um que os queira inspecionar e reproduzir. Na prática, as coisas são muito mais complicadas. Embora os procedimentos estatísticos gerais, técnicas de amostragens e ponderações sejam públicos, os detalhes são mantidos confidenciais, para proteger a privacidade dos informantes e para proteger o índice da manipulação externa, real ou presumida, inclusive pelo próprio governo. Limites de erro amostrais normalmente não são divulgados, e os sistemas de coleta e processamento de dados — incluindo os pesos atribuídos aos diferentes itens nas "cestas" de produtos, a partir dos quais os índices são calculados — são mantidos estáveis por longos períodos, apesar das mudanças constantes nos hábitos de consumo dos diferentes grupos populacionais. Essa situação torna-se ainda mais complicada pela existência de vários índices de inflação, produzidos pelas mesmas ou diferentes instituições, que levam a resultados

---

contrário, o movimento é de uma observação *soft* de problemas sociais em direção à estatística como um *hardener*, uma ferramenta para apreender alguma coisa fixa e identificável. Se você concorda com esta observação, poderia ser útil reverter a ordem: partir, primeiro, do desejo de 'manter as coisas juntas', que se volta para a estatística como metodologia, para (o que em alguns casos pode realmente ser um segundo passo nessa política) o caso onde classificações estatísticas são traduzidas em direitos e obrigações. E poder-se-ia pensar em exemplos onde o processo é revertido (ou ameaça ser revertido): quando direitos legais são abolidos, os números perdem o seu significado e o mundo social volta ao difuso" (Peter Wagner, comunicação pessoal).

nem sempre convergentes. Essas diferenças não são difíceis de explicar em termos técnicos, mas, especialmente em tempos de inflação alta, é quase impossível explicá-las ao público. Para o especialista, os preços claramente não sobem e descem ao mesmo tempo no todo da economia, e a existência de diferentes instituições produzindo estimativas independentes de dados similares pode ser vista como uma característica positiva de uma sociedade aberta e democrática. Como os governos, no entanto, precisam de um índice único para estabelecer sua política, isso sempre pode suscitar suspeita quanto à sua propensão a escolher, entre vários indicadores, o que lhe for mais conveniente.

Estimativas populacionais

Outro exemplo está relacionado às estimativas populacionais. No Brasil, as projeções anuais de população dos municípios, feitas pelo IBGE, são, em princípio, utilizadas para distribuir parte dos recursos dos impostos federais entre os municípios (o Fundo de Participação dos Municípios). Por causa dessa legislação e de regras que impediam que os municípios que se desmembrassem tivessem suas cotas reduzidas, o número de municípios no Brasil aumentou cerca de 50% em poucos anos, atingindo um total próximo a 6 mil, e em cada caso foi pedido ao IBGE que informasse a população e os limites da nova jurisdição. A qualidade dos números fornecidos, entretanto, depende da qualidade do recenseamento populacional anterior e de projeções estatísticas baseadas em pressupostos relativos a padrões de migração e taxas de natalidade e mortalidade derivadas de diferentes estudos. Erros estatísticos são inevitáveis e tendem a se tornar tanto maiores quanto menor é o grupo populacional ao qual as projeções se referem, ou quanto mais distante é o ano de produção dos dados originais.

Outros exemplos poderiam ser tirados das atividades cartográficas e geográficas. As fronteiras entre países, estados e municípios dependem de mapas detalhados e precisos, mas, antes disso, de decisões legalmente válidas, baseadas em acordos, negociações, litígios e mesmo guerra. Se um conflito não pode ser decidido pela força ou negociação, quem sabe seria possível obter uma solução "técnica" para o problema, vinda do instituto geográfico oficial? Se se soubesse como dividir a região marítima entre os estados do Paraná e Santa Catarina, que estão voltados um para o outro no Atlântico, saber-se-ia também quanto cada um deveria receber de *royalties* sobre o petróleo que é produzido pela Petrobras naquela área. Uma vez que não existe uma solução técnica única para o problema (linhas retas podem ser desenhadas com base em diferentes tipos de pressupostos relativos a uma linha costeira irregular), o instituto sofre constante acusação de uma parte de ser favorável à outra, enquanto é impossível para as partes obterem uma decisão legal do Supremo Tribunal de Justiça.

O padrão em todos esses exemplos é semelhante. Existem interesses em conflito e o órgão de estatística é convocado a fornecer uma solução técnica. É um pedido de arbitragem, que é normalmente melhor para as partes envolvidas do que um conflito prolongado. Mas os árbitros geralmente decidem em favor de um dos litigantes e, portanto, podem ver sua autoridade questionada pelo perdedor. Para desempenhar seu papel, o árbitro tem de convencer os litigantes de que suas virtudes morais, legais e técnicas para julgar estão acima de qualquer dúvida ou crítica. Há um processo constante de tradução em andamento – conflitos de interesse sendo traduzidos em questões técnicas, e processos técnicos e científicos sendo traduzidos em decisões com peso de lei. Como em qualquer tradução, a comunicação entre diferentes linguagens e culturas é possível, mas algo é também perdido no processo.

Os economistas e sociólogos profissionais dizem normalmente que os conceitos, categorias e procedimentos utilizados nas suas pesquisas derivam de teorias sociais e econômicas em seus campos de pesquisa. Na prática, a sociedade apresenta demandas aos institutos de estatística que não apenas não derivam de modelos teóricos e conceituais existentes, mas que são, com freqüência, extremamente difíceis de conceituar e medir de maneiras tecnicamente aceitáveis. Três exemplos que se destacam são raça, pobreza e emprego.

Cor e raça

Deveriam as estatísticas brasileiras incluir números sobre raça? O Brasil é um país multirracial (índios nativos, colonizadores portugueses e holandeses, escravos negros africanos, colonos alemães e italianos, imigrantes da Europa central, judeus, além de imigrantes árabes e japoneses no século XX), com uma grande população miscigenada. A discriminação racial é crime, mas existe evidência de que a raça (ou a cor da pele) está fortemente relacionada a todos os indicadores de mobilidade e bem-estar social. A discriminação social, mesmo quando não explícita, é comum. Diferentemente dos Estados Unidos, no entanto, a linha que divide brancos e negros é pouco precisa. Nos Estados Unidos, alguém é "negro" se um de seus pais (ou mesmo avós) for negro; no Brasil, diferentes tons de negritude trazem diferentes definições sociais e é relativamente fácil "passar" de uma raça para outra se se consegue associar um tom de pele mais claro a alguma educação e uma renda razoável. A interpretação dominante é que no Brasil não existe uma "questão racial" central, mas uma ampla questão social e uma alta correlação entre pobreza e a cor da pele, explicada pela história ainda relativamente recente da escravidão negra. Por algum tempo, a raça foi mantida fora dos recenseamentos e das estatísticas oficiais. Primeiro, porque seria impossível fazer uma classificação racial "objetiva" da população,

dados os altos níveis de miscigenação; e, em segundo lugar; porque se temia que o levantamento de números sobre raça pudesse levar ao desenvolvimento de conflitos raciais que antes não existiam.

Quando a questão sobre raça foi finalmente introduzida no questionário de recenseamento de 1980, ela foi colocada em termos de "cor da pele" e as respostas eram classificadas em negro, branco, pardo e amarelo, a última combinando descendentes de japoneses e chineses com índios nativos.[110] Uma vez que se tratava de uma autoclassificação, a resposta poderia apenas ser interpretada culturalmente. Os dados confirmaram que a raça ou cor da pele tinha um efeito independente sobre condições sociais, mas não questionavam a visão dominante de que a raça (ou cor) não era critério a ser utilizado para política social. Mais recentemente, no entanto, tem havido uma demanda de grupos de militantes negros no sentido de se introduzirem políticas de ação afirmativa semelhantes àquelas adotadas nos Estados Unidos, demanda essa que envolve a introdução de questões raciais em todos os tipos de documentos públicos, incluindo o registro de nascimento, casamento e morte. A expectativa é que, através disso, uma classificação racial seja introduzida na sociedade brasileira, criando direitos a benefícios sociais e econômicos. O argumento é que essa classificação já existe, e apenas não é bem retratada pelas estatísticas existentes; a visão oposta é que a coleta desses dados iria acentuar e deslocar as atuais questões sociais para outras arenas, convertendo as autoclassificações raciais atuais, que são flexíveis, em categorias estanques. A longo prazo, as pessoas poderiam fixar suas identidades de acordo com a classificação oficialmente definida, e a identificação racial poderia ser requerida em carteiras de identidade e mesmo em faixas no braço; conflitos raciais acentuados e intimidantes, que não existem hoje, poderiam materializar-se, como profecia autocumprida.

Emprego e desemprego

A pobreza e o emprego, ou desemprego, são conceitos semelhantes na percepção popular, mas questões muito diferentes tanto do ponto de vista histórico quanto do ponto de vista das estatísticas oficiais. Desrosières associa os primeiros estudos estatísticos sobre a pobreza com a Inglaterra do século XIX, e a emergência das estatísticas de desemprego com o *New Deal* quase um século mais tarde.[111] A pobreza tem sido uma presença constante na história do ho-

[110] Essa classificação deve ser comparada com a classificação usual adotada nos Estados Unidos entre "brancos anglo-saxões", "negros", "índios americanos" e "hispânicos".

[111] Desrosières, 1993.

mem, mas o seu significado tem-se modificado através do tempo.[112] A maior parte das pessoas em sociedades tradicionais era pobre, fato aceito como natural e inevitável. O pauperismo se torna uma questão pública quando os pobres são deslocados de seu ambiente e padrões de vida usuais e levados para fora de suas regiões à procura de comida, abrigo ou trabalho. Desde o início da Revolução Industrial, a pobreza foi uma fonte constante de preocupação e debate na Inglaterra, onde a questão central da discussão era se os pobres deveriam ser tratados como vítimas, tendo portanto direito a proteção e apoio, ou como moralmente ineptos, devendo ser deixados a seu próprio destino. A segunda visão acabou por prevalecer não apenas entre economistas liberais mais radicais, mas para o próprio Marx, com seu conhecido desprezo pelo lumpemproletariado. A pobreza se torna uma questão moral, uma questão de caráter ou boa vontade, não algo relacionado à maneira como a sociedade era organizada.

Quem não trabalhasse, mas quisesse fazê-lo, não era pobre, mas desempregado. Flutuações econômicas criavam desemprego, e a crise de 1929 produziu milhões de desempregados nos Estados Unidos e na Europa. Diferente da pobreza, o desemprego era entendido como um subproduto cíclico da economia industrial moderna, e mecanismos deveriam ser criados para reduzi-lo, ou compensar suas conseqüências. Todo mundo, em princípio, deveria ter um emprego estável, e alguma ação era necessária quando isso não acontecia. Políticas anticíclicas, de um lado, e compensação pelo desemprego, de outro, foram marcos do capitalismo do Estado do bem-estar social após 1929. O desemprego tinha de ser medido através de estatísticas adequadas, mas não deveria ser confundido com pobreza. Estar desempregado era um atributo de trabalhadores, não de pessoas fora do sistema produtivo – donas-de-casa, idosos, mendigos, o lumpemproletariado. As definições estatísticas atuais de desemprego, adotadas e implementadas a partir de recomendações da Organização Internacional do Trabalho, procuram medir exatamente isso. Desempregados são aqueles que estão sem emprego, mas que estão ativamente procurando por um, ou vivendo de benefícios de seguro-desemprego. Quem não está procurando por um trabalho, vive de assistência social, vive de doações de sua família, ou mendiga nas ruas, não está desempregado, mas simplesmente fora da população economicamente ativa. As estatísticas de desemprego se tornaram um excelente instrumento para medir as flutuações de curto prazo da atividade econômica, e a utilização generalizada de metodologias semelhantes permitiu comparações internacionais significativas.

---

[111] Castel, 1995.

O pressuposto de que todos deveriam ter um emprego estável, no entanto, está sendo questionado nos países industrializados, e nunca realmente existiu nas sociedades subdesenvolvidas ou em desenvolvimento. A preocupação com o fato de que o desenvolvimento econômico estava deixando grandes segmentos da população à sua margem levou à emergência do conceito de "marginalidade", primeiro,[113] e à recuperação do conceito de "pobreza," mais recentemente, enquanto objetos de pesquisa social e, gradualmente, ao estabelecimento de procedimentos estatísticos regulares em órgãos de estatística. As estatísticas sobre a pobreza e o desemprego se desenvolveram independentemente e hoje, no Brasil, elas estão sujeitas a duas controvérsias bastante distintas.

A controvérsia do desemprego, que se tornou conhecida nos anos 1990, centrou-se na existência de duas pesquisas regulares e independentes sobre desemprego no Brasil. Uma, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), é feita pelo IBGE; a outra, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), é realizada pelo órgão de estatística do estado de São Paulo, a Fundação Seade, em associação com um centro de pesquisa mantido pelos sindicatos, o Dieese, e replicada em várias capitais. O aspecto mais evidente da controvérsia era que os números da PED eram consistentemente mais altos do que os da PME.

Em 1996, o Ministério do Trabalho, que provê fundos para a pesquisa da Fundação Seade-Dieese através do Fundo de Assistência ao Trabalhador, procurou integrar as duas pesquisas, assim como uma terceira, a Pesquisa Mensal de Ocupação e Emprego, realizada em Fortaleza. As diferenças conceituais entre as diversas pesquisas não pareciam insuperáveis, e uma unificação poderia evitar duplicação de gastos, aumentar a cobertura e proporcionar um "leque" de informações sobre diferentes situações ou tipos de desemprego ou subocupação, e em função do período de busca de trabalho, horas trabalhadas, trabalho não-remunerado e outros, em vez de um índice único, além de criar menos confusão na opinião pública e nos noticiários de imprensa. No entanto, essa unificação não foi possível, porque existiam muitos outros níveis nessa controvérsia, além do nível técnico. Parte da discussão era precisamente sobre se as diferenças entre as duas pesquisas eram apenas técnicas ou teriam um conteúdo subjacente, ideológico ou político. O fato de uma pesquisa ser conduzida por uma instituição federal e a outra por instituições estaduais associadas aos sindicatos (ainda que ambas com recursos públicos) dava margem a interpretações políticas. E uma pesquisa unificada também teria implicações institucionais, já que afetaria a distribuição de recursos e a atribuição de responsabilidades quanto ao trabalho

[113] Germani, 1973.

de campo, processamento das informações, disponibilização e publicação dos resultados. Uma vez abandonado o projeto de unificação, o IBGE partiu para a reformulação de sua pesquisa de emprego, alterada a partir do início de 2003, com produção de resultados mais próximos dos da Fundação Seade-Dieese.[114] No início de 2003, a tentativa da direção da Fundação Seade de modificar o conceito de "desemprego total", pela soma dos índices de "desemprego oculto" e "desemprego aberto", levou a um conflito entre esta e os sindicatos, que terminou com a demissão de seu presidente, o economista José Eli da Veiga, para quem "uma instituição de pesquisa não deve ter relações promíscuas com usuários dos resultados de seus estudos. Muito menos ser constrangida a obedecer a usuários, sejam eles quais forem".

Pobreza

A controvérsia sobre a pobreza se desenvolve em torno da questão de quantos pobres e indigentes existem no Brasil: os números podem variar de 8 a 64 milhões, para uma população de 170 milhões.[115] Uma controvérsia semelhante existe a respeito do número de crianças pobres que vivem nas ruas do país, com os números variando de alguns milhares a vários milhões. Contrariamente à controvérsia do desemprego, todos os dados utilizados na controvérsia da pobreza advêm de uma única fonte, o IBGE.

Essa questão tem um óbvio apelo em termos de opinião pública, e números absolutos de pobres, indigentes e crianças carentes são avidamente buscados pela imprensa brasileira e internacional. A marginalidade e a pobreza são questões moralmente carregadas, levantadas por grupos religiosos, instituições de caridade e, mais recentemente, por organizações internacionais que tendem cada vez mais a colocar o tema da pobreza no topo de suas agendas. Sociedades com altos índices de pobreza são vistas como moralmente condenáveis, requerendo, conseqüentemente, uma mudança de atitude que possa levar a um compromisso ético de não permitir que essa situação persista. Nessa perspectiva, as questões de emprego e desemprego como indicadores da atividade econômica passam necessariamente ao segundo plano. De outro ponto de vista, no entanto, parece óbvio que não basta a indignação: é necessário identificar as ações que possam

---

[114] IBGE, 2003a.

[115] O programa Fome Zero, instituído pelo governo Lula no início de 2003, trabalhava com a estimativa de 46,126 milhões de "pobres" no Brasil, ou 27,3% da população, que seriam os beneficiários de suas atividades. O Ipea, órgão de pesquisa do Ministério do Planejamento, trabalha com a estimativa de cerca de 25 milhões de "indigentes".

ter impacto significativo de redução da pobreza, o que requer, por sua vez, informação detalhada e bem diferenciada com relação às necessidades e condições de grupos específicos, para os quais políticas também específicas poderiam ser então elaboradas.

O tema da pobreza tem sido objeto de atenção cada vez mais intensa por parte dos governos, organizações internacionais e, conseqüentemente, institutos de estatística, que retomam, assim, uma tradição de estudos importante na Inglaterra do século XIX, mas que foi em grande parte substituída, nas décadas seguintes, pelas estatísticas sobre emprego e desemprego.[116] O fenômeno da pobreza, naturalmente, sempre existiu, mas sua interpretação tem variado muito ao longo do tempo.[117] Tradicionalmente, a condição de pobreza era entendida como algo natural, inevitável e inerente a uma parcela significativa, senão a maior, da humanidade, mas só se tornava objeto de preocupação de governantes e estudiosos dos fenômenos da economia e das populações quando os pobres, de alguma forma, saíam ou eram arrancados de sua situação de conformismo tradicional, e se transformavam em uma ameaça à ordem constituída. A obsessão inglesa com o tema a partir da Revolução Industrial, manifestada pela complexa legislação das *poor laws* e o grande debate a ela associado, tem como origem os efeitos combinados da grande expansão demográfica e o processo de esvaziamento dos campos, que lançaram milhares de pessoas nas cidades, em condições extremas de privação e pauperismo. A grande discussão, até o século XIX, era se a pobreza era uma questão moral, conseqüência da falta de ética de trabalho e sentido de responsabilidade dos pobres, ou o efeito inevitável do desenvolvimento da economia industrial e de mercado. Malthus, como é sabido, explicava a pobreza pelo crescimento geométrico das populações, que não teria como ser acompanhado pelo crescimento da produção de alimentos, e jogava a responsabilidade da situação para os próprios pobres, que continuavam a procriar sem pensar nas conseqüências. Outros autores explicavam a pobreza pela preguiça, falta de caráter e excesso de bebida dos pobres. O termo lumpemproletariado foi utilizado pelo próprio Marx para descrever o que ele considerava a escória da Revolução Industrial, que não merecia os mesmos cuidados que os proletários, estes, sim, merecedores de toda a atenção, como portadores do futuro da humanidade.

A suposição que se firmou nos países capitalistas mais desenvolvidos era de que todas as pessoas que quisessem poderiam encontrar trabalho. Mas Marx já

---

[116] Sobre as estatísticas da pobreza na Inglaterra, Hennock (1987). Ver também "Les pauvres: comment les décrire, qu'en faire?" (Desrosières, 1993:271-276).

[117] Ver, a respeito, Castel (1995).

falara, no século XIX, sobre o "exército de reserva" que, ainda que não se confundisse com o lumpemproletariado, seria uma característica permanente da economia capitalista. Os ciclos econômicos destruíam empregos de tempos em tempos, e a crise mundial de 1929 colocou milhões pessoas em situação de pobreza, independentemente de seus valores morais e ética do trabalho. O tema do desemprego começou a ganhar atenção cada vez maior, primeiro como política social – os sindicatos reivindicavam, e os governos acabavam concordando em criar mecanismos de compensação – e, mais tarde, como algo a ser medido e avaliado. Era necessário saber como andava o desemprego, não somente para atender aos necessitados, mas também como um indicador importante do próprio nível da atividade econômica. A diferença principal entre os estudos de pobreza do século XIX e as estatísticas de desemprego do século XX é que a pobreza era vista como uma característica das pessoas, mesmo que elas pudessem eventualmente mudar, enquanto o desemprego era visto como um fenômeno estrutural temporário, ainda que em muitos casos esta situação de curto prazo acabasse sendo, na prática, permanente. É assim que a metodologia de mensuração do desemprego, desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho e aplicada na maioria dos países do mundo, inclusive pelo IBGE, define o desempregado como alguém que faz parte da população economicamente ativa, mas que está, temporariamente, sem trabalho e buscando ativamente uma alternativa, excluindo, dessa forma, as pessoas que estão fora do mercado de trabalho de forma permanente.[118]

Fora dos países industrializados a pobreza continuou existindo em grande escala e em muitos casos se agravando, mas não foi nesses países que os modernos sistemas de estatísticas públicas se desenvolveram. Na América Latina, nos anos 1950 e 60, o tema da pobreza ressurgiu sob o rótulo de estudos sobre "marginalidade", sobretudo em organizações acadêmicas ou voltadas para a mobilização popular,[119] em três vertentes principais. Uma, de inspiração marxista, tratava de interpretar os fenômenos de pobreza em termos do conceito de "exército industrial de reserva". Os pobres da América Latina, que se deslocavam em grande número dos campos para as cidades, repetindo de alguma forma, séculos depois, a transição demográfica da revolução industrial européia, seriam uma criação do próprio capitalismo, que dependeria de sua existência

---

[118] Ver, a respeito da introdução das estatísticas sobre desemprego nos Estados Unidos, "Chômage et inegalités: comment bâtir des objets nouveaux" (Desrosières, 1993:244-245).

[119] Ver, entre outros, Mattelart e Merino (1965); Margulis (1968); Nun, Murmis e Marín (1968); Desal (1969), Vekemans, Giusti e Fuenzalida (1970); Vekemans, Fuenzalida e Giusti (1970); Germani (1973); Acedo Mendoza (1974); e Quijano (1977).

para manter seus altos níveis de lucro e exploração. A premissa não estava de todo errada, já que, de fato, a explosão demográfica, a introdução de técnicas modernas de produção agrícola e a geração de empregos nas cidades explicavam a grande expansão da pobreza urbana, que tornava mais visível, e potencialmente mais explosiva, a tradicional pobreza rural.[120] (A dúvida era se a implantação de uma ordem socialista conseguiria reverter esse processo.) A outra vertente dos estudos de marginalidade era a vertente católica, que se confundia em parte com a marxista, porém tinha um tom muito mais claramente ético e moral. A pobreza era vista como produto da exploração, não de um sistema econômico impessoal, mas de classes dominantes gananciosas e desprovidas dos dons da caridade e da solidariedade. A mensuração da pobreza equivaleria à mensuração dos níveis de iniqüidade e injustiça existentes em uma sociedade, a serem reduzidos pelo arrependimento dos ricos e a mobilização dos pobres. Uma terceira vertente vinha do Norte, sobretudo dos Estados Unidos, e interpretava o que ocorria em termos culturais. A pobreza era, nessa perspectiva, sobretudo uma questão de atraso cultural ou psicológico, que fazia com que as pessoas não tivessem iniciativa, não fizessem uso de seus recursos e não buscassem melhorar de vida. O processo de modernização que se espalhava do Norte para o Sul, e do Ocidente para o Oriente, era visto sobretudo como um processo de difusão de valores e atitudes, a serem transportados pelos meios de comunicação de massa e consolidados pelos sistemas educacionais.[121]

Esse estoque de teorias sobre a pobreza e suas possíveis soluções não se alterou substancialmente desde então,[122] mas o tema da pobreza readquiriu importância: primeiro, porque nenhum dos encaminhamentos propostos nos anos anteriores funcionou; e, segundo, e talvez mais importante, porque os problemas da pobreza começaram a se manifestar com intensidade nos países industrializados mais avançados, onde eles pareciam ter deixado de existir. Nos países do chamado Terceiro Mundo, o que se presenciou foi que, em quase toda parte, mesmo quando a economia se desenvolvia, como ocorreu no Brasil, a pobreza continuava existindo. Muitos países, sobretudo os da África, mas também na

---

[120] A pobreza urbana, no entanto, sempre existiu nas grandes cidades latino-americanas, formadas sobretudo como centros administrativos dos impérios coloniais espanhol e português, que sempre atraíram e mantiveram multidões de pessoas vivendo das sobras do poder político – as *classes dangereuses* estudadas por muitos historiadores no Brasil e em outros países.

[121] Os principais autores associados a essas teorias sobre modernização eram Lucian Pye, David Lerner e Alex Inkeles.

[122] Ao longo dos anos 1960 e 70, as teorias da marginalidade foram substituídas, na América Latina, pelas da "dependência", que procuravam buscar explicações e eventuais soluções para a pobreza no plano das relações internacionais.

América Latina, viram suas economias estagnar ou entrar em processo de involução, ao mesmo tempo que suas formas mais tradicionais de organização social e econômica eram destruídas, aumentando os níveis de pobreza absoluta, violência urbana e situações intermináveis de conflito armado nas áreas rurais. Nos países ricos, a pobreza aparece, sobretudo, com as novas ondas de migração internas – como dos negros nos Estados Unidos, para as grandes cidades do norte e nordeste – e externas, das antigas colônias para as metrópoles, na França e Inglaterra, ou dos países da Europa central, do Mediterrâneo e da Península Ibérica para a Alemanha e outros países da Europa ocidental. Se, em um primeiro momento, esses imigrantes representavam uma mão-de-obra barata e disposta a realizar tarefas não-qualificadas que as populações locais rechaçavam, eles passaram a competir, depois, pelos benefícios dos sistemas de previdência social e pelos empregos, ambos em processo de encolhimento. Além dos imigrantes, a crise do Estado do bem-estar social e as transformações tecnológicas na economia criaram novos grupos em situação de pobreza nos países desenvolvidos, sobretudo entre idosos, jovens e antigos empregados em atividades econômicas tradicionais, que têm dificuldades em se reempregar.

As estatísticas de pobreza que se desenvolveram nos últimos anos podem ser classificadas em dois tipos principais: as que buscam medir a pobreza absoluta, ou seja, identificar as pessoas que estão abaixo de um padrão de vida considerado minimamente aceitável, e as que medem a pobreza relativa, ou seja, que buscam identificar as pessoas que tenham um nível de vida baixo em relação à sociedade em que vivem.[42] Tanto em um caso como no outro, a renda monetária é utilizada normalmente como indicador. No caso da pobreza relativa, trata-se de identificar as pessoas que se situam abaixo de um ponto qualquer na distribuição de renda, definido arbitrariamente. No caso da pobreza absoluta, trata-se de identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um conjunto mínimo de bens e serviços considerados indispensáveis. Uma variante em relação à pobreza absoluta é a chamada "metodologia das necessidades básicas não satisfeitas" – nesse caso, trata-se de identificar as pessoas que, de fato, não conseguem satisfazer necessidades essenciais como habitação, nutrição, educação, saúde etc., independentemente da renda disponível.

A simplicidade aparente desses conceitos desaparece rapidamente quando eles são levados à prática. Primeiro, como medir a renda. As fontes usuais para estas informações são as pesquisas domiciliares anuais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), mas, se se pretende descer ao nível

---

[123] Ver, para um exame detalhado dessas diferentes metodologias, Beccaria (1997). Ver também Feres (1997); e Rocha (2003).

de municípios ou distritos, a única fonte de informação disponível são os censos decenais, de periodicidade longa e limitados a informações sucintas. Populações mais pobres muitas vezes possuem rendas não-monetárias, produzem para o autoconsumo, ou têm acesso a transferências e doações familiares que não aparecem nas estatísticas usuais. Famílias de composição diferente têm gastos distintos. O custo de vida varia de uma região a outra no mesmo país. E, a rigor, há que decidir se a renda deve incluir ou não benefícios não-monetários na área social como educação, saúde, habitação, transportes subsidiados e outros. Depois, o conceito de "necessidade básica", ou "conjunto mínimo de bens", também é problemático e sujeito a grandes variações culturais. Um critério utilizado tem sido a definição de um volume mínimo de calorias ingeridas pelas pessoas, considerado indispensável. Uma vez estabelecido esse mínimo, deve-se verificar o que as pessoas (ou as famílias) estão ingerindo e converter em calorias por alguma tabela. Na impossibilidade de medir diretamente a ingestão de alimentos de cada família (isto só foi feito uma única vez no Brasil, nos anos 1970, com a pesquisa de Estudo Nacional da Despesa Familiar – Endef – de onde derivam as tabelas de conversão utilizadas até hoje), procura-se medir o custo de uma cesta básica de alimentos suficientes para esse total de calorias, fazendo uso das pesquisas de índice de preços e, depois, comparando os valores encontrados com as informações disponíveis sobre renda monetária, para definir, dessa maneira, uma "linha de pobreza" para determinada região e momento.

Este é só um resumo dos procedimentos necessários para a mensuração da pobreza absoluta, mas é suficiente para mostrar o grande número de suposições e mesmo decisões arbitrárias que precisam ser adotadas a cada passo. Essas suposições e decisões não invalidam, necessariamente, os números obtidos ao final do processo, que precisam ser avaliados sobretudo em termos de sua consistência com outras informações relevantes e por outros procedimentos estatísticos conhecidos. Mas elas levantam três tipos de questões, que merecem ser examinadas em maior profundidade.

A primeira é que o resultado final de uma mensuração tão complexa pode não ser muito diferente do que seria obtido por um método muito mais simples e direto. O Banco Mundial, por exemplo, em alguns de seus estudos, define como pobres as pessoas que ganham menos do que US$1 por dia. É um número arbitrário, mas não necessariamente pior do que medidas muito mais complexas. A segunda é que dados sobre pobreza obtidos em um país dificilmente podem ser comparados com os de outros, produzidos por metodologias distintas, a partir de suposições e decisões operacionais também distintas e independentes. A terceira é que esses dados constituem uma base extremamente precária para que os países possam definir "linhas de pobreza" oficiais, como referência para suas políticas.

Ainda que essas dificuldades sejam conhecidas, vários países têm adotado linhas de pobreza oficiais, que cumprem inúmeras finalidades. Quando aplicadas a indivíduos ou famílias, elas servem de critério para distribuição de auxílios e benefícios sociais de vários tipos; quando aplicadas a localidades geográficas ou regiões, elas podem servir de base para a definição de prioridades em políticas de investimentos públicos; quando aplicadas a populações específicas, elas podem ser utilizadas para políticas compensatórias; e podem servir de *benchmarks* para o acompanhamento de políticas nacionais de redução da pobreza. Existem, no entanto, vários inconvenientes, que fazem com que outros países prefiram não possuir uma linha de pobreza oficial. O primeiro é o caráter necessariamente arbitrário de qualquer linha de pobreza: diferentes suposições e decisões metodológicas podem conduzir a valores distintos, sem que existam critérios objetivos para optar entre eles. Segundo, uma vez definida uma linha de pobreza oficial e utilizada para políticas distributivas, ela fica associada a um grande número de interesses, que passam a se opor ao aperfeiçoamento ou modificação dos critérios utilizados inicialmente, pela perda de benefícios ou aumento de gastos públicos que uma modificação desses números pode significar. Austrália e Estados Unidos são exemplos de países que adotam linhas de pobreza desde a década de 1960 e têm encontrado dificuldades em reformulá-las, apesar de reconhecerem suas limitações.

No Brasil, diversos pesquisadores têm utilizado os dados do IBGE para estimativas de linhas de pobreza, que podem ser adotadas pela administração pública em suas políticas, mas não existe uma linha de pobreza oficial.[124] A Cepal, com base em processamento próprio das pesquisas de domicílios dos diversos países, afirma que a pobreza na América Latina teria baixado de 41% para 39% da população entre 1990 e 1994, enquanto o número de indigentes teria baixado de 18% para 17%.[44]

A grande heterogeneidade dos problemas sugere que os exercícios de mensuração global da pobreza e a eventual opção por uma linha de pobreza qualquer devem estar associados à identificação dos diferentes tipos de pobreza existentes em um país, que requerem políticas sociais diferenciadas. De alguma forma, o estudo mais aprofundado das diferentes condições de pobreza implica uma volta aos antigos dilemas sobre as causas individuais ou estruturais da po-

[124] Estimativas sobre o número de "pobres" no Brasil têm variado, conforme as diferentes metodologias, de 24 a 42 milhões de pessoas. O número de "indigentes" tem também variado em escala semelhante.
[125] Cepal, 1997.

breza. É necessário poder distinguir aquelas situações que resultam do contexto maior de que os grupos mais desfavorecidos participam, das situações em que os problemas da pobreza devem ser tratados no nível dos próprios grupos afetados. Em um extremo, existem situações em que o mercado paga baixos salários, ou não abre possibilidades de emprego, por exemplo, por problemas de competitividade; em outro extremo, os salários baixos estão associados a baixos níveis educacionais dos trabalhadores, o que requer uma ação específica sobre o sistema educacional. Esses dois extremos não são excludentes, já que uma mudança na oferta global de pessoas bem treinadas deve afetar tanto a competitividade da economia quanto a remuneração recebida pelos diferentes grupos sociais.

Em muitos casos, as situações de pobreza estão associadas a um conjunto complexo que os antropólogos costumam chamar de "cultura" e que os médicos denominam de "síndrome". A idéia, em ambos os casos, é que não se trata de problemas de causação simples e tratamento também simples, através da manipulação de uma ou duas variáveis, mas de situações muito mais complicadas. Existe toda uma tradição de estudos antropológicos sobre a pobreza que trabalham com o conceito de cultura, seja em populações marginalizadas na América Latina (como os famosos estudos de Oscar Lewis sobre a família Sánchez no México, nos anos 1960), seja em relação à população dos guetos urbanos nos Estados Unidos, ou imigrantes na Europa. Uma contribuição importante desses estudos é que eles permitem entender as estratégias de sobrevivência das populações pobres; outra contribuição é o entendimento sobre como os recursos públicos e privados, orientados para a solução dos problemas de pobreza chegam efetivamente aos setores interessados, e sobre as eventuais dificuldades de adoção de políticas que poderiam mudar as condições de vida dessas populações – pela educação, por exemplo – e que muitas vezes não conseguem obter os resultados esperados, ou têm resultados negativos, mesmo quando existem recursos disponíveis.

Um problema comum a esses estudos mais qualitativos é o risco de que os problemas da pobreza terminem sendo vistos como insolúveis, ou até mesmo como preferências "culturais" de determinados grupos, que deveriam ser deixados à sua própria sorte. Daí a importância crescente dos estudos que tentam entender as síndromes de pobreza e os elementos culturais a elas associados não como uma característica intrínseca dos grupos afetados, mas como o resultado de um processo mais complexo de interação entre esses grupos e a sociedade mais ampla, através do qual as identidades, percepções e preconceitos são construídos e reforçados.

A conclusão é simples, mas nem por isso menos importante. Estudos globais sobre situações de pobreza, realizados a partir de estatísticas de grande representatividade e cobertura, precisam estar acompanhados de estudos em

profundidade sobre grupos e situações específicas, sem os quais se torna muito difícil implementar e avaliar políticas adequadas de redução da pobreza. As formas desses estudos variam e incluem desde levantamentos detalhados, como a Pesquisa de Padrão de Vida, realizada em 1996/97 pelo IBGE, como trabalhos mais qualitativos, elaborados por pesquisadores acadêmicos ou associados a instituições públicas e privadas que atuam na área da redução dos problemas da pobreza. Nesse espectro amplo de trabalho, cabe aos órgãos nacionais de estatística, como o IBGE, proporcionar os parâmetros quantitativos mais gerais do conjunto e ajudar a viabilizar estudos em profundidade, dentro de um leque bastante amplo de metodologias.

Conclusão: a sociologia da ciência e o futuro das estatísticas públicas

A sociologia da ciência pode proporcionar à estatística pública o mesmo serviço que esta presta à ciência e tecnologia em geral: mostrar como a produção de conhecimento é organizada em um campo particular, formado pelos diferentes atores que tomam parte na sua produção; as traduções complexas; as mudanças de significado, interpretação e responsabilidades que têm lugar; e os conflitos e alianças cambiantes que acompanham todo esse processo. Não é propósito deste livro tomar partido em controvérsias, ou tomar posição contra ou a favor da "ciência", mas explicitar o que é com freqüência implícito e não dito e, nesse processo, realizar um trabalho que é útil e necessário.

É uma tarefa arriscada. Sempre que se fazem traduções e se busca um fundamento técnico para controvérsias e questões típicas das esferas política, legal e da opinião pública, revelam-se as incertezas que também existem na área técnica. A primeira e típica reação dos órgãos de estatística a essa invasão de seu domínio técnico é enrijecer sua posição: "Este é o número correto, nós fazemos isso cientificamente, nós somos legalmente autorizados a fazê-lo, nós defendemos nossa tradição e reputação, nossos procedimentos técnicos são por demais complexos (ou confidenciais) para vocês examinarem e entenderem". Esta reação pode limitar a capacidade do órgão de aprimorar sua metodologia e permanecer aberto a críticas, inovações e novas abordagens; mas pode ser bem-sucedida a curto prazo, uma vez que ela reduz a ambigüidade. A reação oposta é ser mais sincero, reconhecer as limitações e escolhas implícitas presentes em todos os tipos de procedimentos estatísticos e cartográficos, e insistir que é impossível oferecer soluções técnicas a conflitos de interesse que não podem ser acomodados. Esse tipo de reação está em sintonia com o *ethos* da pesquisa acadêmica e os padrões usuais de honestidade intelectual, mas corre o risco de não ser bem

recebido e pode ser interpretado simplesmente como uma indicação de que falta competência ao instituto para prover informação adequada e inquestionável sobre as realidades econômicas e as necessidades sociais.

Não existe retorno, no entanto, da segunda alternativa. A divisão estanque entre produtores e usuários de conhecimento está sendo rompida em quase toda parte, não no sentido de que a "ciência" está se tornando acessível a todos (o que de fato não ocorre), mas em dois outros importantes sentidos. Primeiro, os produtores de conhecimento estão sendo avaliados mais de perto pelo valor dos produtos que oferecem e têm de se esforçar para levar seus produtos até o consumidor. Não é suficiente produzir estatísticas complexas para serem publicadas em extensos volumes, cheios de tabelas ou interpretados em jornais esotéricos, especializados; é necessário que os produtores de conhecimento viajem através de toda a cadeia de traduções, desde a produção dos dados até a divulgação do produto, certificando-se de que as traduções são confiáveis e críveis. Em segundo lugar, graças em grande parte aos novos recursos da informática disponíveis ao usuário informado, esse é muito mais capaz de rever e reorganizar a informação que recebe para seu uso pessoal do que no passado. Para responder a essa demanda, os órgãos de estatística têm de ser capazes de viajar também na direção oposta no processo de tradução, dos produtos à produção, tornando mais abertas e explícitas as escolhas técnicas e metodológicas que são parte da vida diária de qualquer instituição de pesquisa. Quando combinadas, essas duas tendências podem tornar a vida das instituições de estatísticas públicas mais difícil do que no passado, mas, talvez, ainda mais desafiadora e interessante.

4

Raça e etnia*

Introdução

O tema da raça é pesquisado pelo IBGE em termos da "cor" das pessoas, com as alternativas "branco", "preto", "pardo" e "amarelo", além da categoria "indígena". A pergunta é feita nos recenseamentos decenais e também na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), realizada anualmente. São as próprias pessoas que se devem colocar nessas categorias, ainda que não se possa ter certeza de que os entrevistadores não exerçam influência nas respostas. As motivações para o levantamento dessa informação têm certamente variado através do tempo. Até o século XIX, a informação relevante era a classificação da população em termos de sua condição civil, entre "livres" e escravos, e os recenseamentos de 1872 e 1890 já introduziam as questões de raça ou cor. Ao longo do século XX, é provável que as idéias racistas e as preocupações então existentes com o "melhoramento da raça" brasileira tenham influído na reintrodução do item raça no recenseamento de 1940, da mesma maneira como a noção de que no Brasil "não existe problema de raça" parece ter levado à exclusão do tema no censo de 1970. Hoje, parece claro que o objetivo não é tentar medir ou quantificar as características biológicas da população, e sim sua

---

*A primeira versão deste texto foi publicada em Schwartzman (1999). Agradeço a Alícia Bercovitch, Edward Telles, Elisa Caillaux, Magda Prates e Mariza Peirano pelos comentários e sugestões recebidos.

diversidade social, cultural e histórica, que, como é sabido, está relacionada a diferenças importantes de condições de vida, oportunidade e eventuais problemas de discriminação e preconceito.

Existe muita insatisfação com essas categorias. Uma boa parte da população não se identifica e não gosta de alguns desses termos, como veremos a seguir. Os resultados que se encontram são também criticados. A Pnad 2001, que cobre todo o país exceto a região rural da Amazônia, encontrou 53,4% "brancos", 5,6% "pretos", 40,4% "pardos", 0,5% "amarelos" e 0,1% "indígenas". Essas proporções aparecem também nos censos e são bastante estáveis através do tempo. Esses números, segundo alguns críticos, ocultariam o verdadeiro tamanho da população negra no Brasil, que, se definida de forma análoga ao que ocorre nos Estados Unidos, chegaria a pelo menos 50% da população. Os números também deixariam de medir o verdadeiro tamanho da população indígena.

A discussão acadêmica sobre o tema da raça ou cor no Brasil tem como uma de suas principais referências um texto clássico de Oracy Nogueira, que contrasta o "preconceito de origem", que seria típico dos Estados Unidos, com o "preconceito de marca", que seria mais típico do Brasil.[126] Segundo essa interpretação, nos Estados Unidos, o que define um "negro" na sociedade segmentada seria sua ascendência africana e escrava, sua origem, e não o fato de a pessoa ter a pele mais ou menos escura. No Brasil, ao contrário, seria a cor da pele, mais do que sua origem, que definiria as pessoas socialmente e serviria de base para preconceitos e discriminações. Isso permitiria que as pessoas "passassem" com mais facilidade de uma categoria racial a outra no Brasil e, ao mesmo tempo, reduziria a coesão e identidade interna dos grupos étnicos ou raciais. Outra interpretação, proposta pela escola paulista liderada por Florestan Fernandes, afirma que o preconceito de raça no Brasil é, em última análise, um preconceito de classe, também confirmada, aparentemente, pela relativa facilidade com que muitas pessoas conseguem "passar" de um grupo étnico ou racial para outro, em função de seu enriquecimento. Nessa noção, a questão étnica ou racial não teria especificidade própria, e seria resolvida na medida em que as questões de desi-

---

[126] "Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem" (Nogueira, 1985:67-93). O texto original é de 1954. Devo a Mariza Peirano ter-me chamado a atenção para a necessidade desta referência, que ficará isolada, dada a impossibilidade material de proceder aqui a uma ampla revisão da literatura existente sobre a questão racial no Brasil. Para um panorama geral dessa literatura, que toma como ponto de partida uma paráfrase do texto de Oracy Nogueira, ver Sansone (1996).

gualdade social fossem equacionadas. Na visão oposta, existe a tese de que, tal como nos Estados Unidos, as diferenças de origem seriam as mais importantes e significativas, e não desapareceriam nem com a eliminação ou redução das diferenças de classe, nem com o "branqueamento" real ou ilusório da população. O "preconceito de marca" seria uma forma de "falsa consciência" que impediria a população negra de tomar conhecimento de sua condição e problemas reais. Nessa perspectiva, não deveria haver distinção, nas pesquisas, entre pretos e pardos; ambos seriam englobados na categoria "negros".

Em uma passagem na introdução à nova edição de seu artigo, Oracy Nogueira compara os Estados Unidos ao Brasil, dizendo manter a hipótese de que, naquele país, "haveria maior tolerância que no Brasil pelas diferenças culturais – de idioma, religião etc. Em contraposição, no Brasil haveria maior tolerância em relação às variações em aparência física e menor em relação às divergências culturais. Penso na tendência generalizada, no Brasil, de supor-se que a negação da identificação com minorias culturais seja condição essencial ou *sine qua non* para o abrasileiramento. Assim, espera-se que o índio deixe de ser índio, o judeu, de ser judeu, e assim por diante, para serem brasileiros."[127] Isso talvez explique o fato de que o tema da origem nunca tenha sido objeto de pesquisa sistemática no Brasil, ao contrário do tema da raça ou "marca", apesar das limitações que os dados existentes a esse respeito possam ter.

Em uma tentativa de melhorar esse quesito de raça ou cor, tomar em consideração estas diversas objeções e começar a introduzir de forma sistemática a variável de origem nos estudos sobre a população brasileira, com vistas ao censo do ano 2000, o IBGE introduziu um conjunto de questões na Pesquisa Mensal de Emprego de julho de 1998, que cobriu cerca de 90 mil pessoas de 10 anos de idade e mais, em seis áreas metropolitanas do país.[128] O objetivo era comparar as respostas à pergunta tradicional sobre cor com uma pergunta aberta, que permitisse examinar em que medida essas categorias correspondem ou não à forma pela qual a população se identifica. Também se buscou examinar se a população

[127] Nogueira, 1985:34.
[128] A Pesquisa Mensal de Emprego abrange as áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Os dados apresentados estão expandidos para o universo da população de referência. Em 1995, o DataFolha Instituto de Pesquisas realizou trabalho semelhante, publicado como "300 anos de Zumbi: os brasileiros e o preconceito de cor" (Turra e Venturini, 1995); esses dados foram analisados por Telles (1998).

se identifica, de uma ou de outra forma, com origens culturais e étnicas específicas – será que os "pretos" ou "pardos" se identificam como negros ou afrodescendentes, e os brancos se classificam em diferentes culturas e etnias? Mais amplamente, será que um quesito que buscasse medir diretamente a origem étnica das pessoas não poderia fornecer uma informação sociológica e culturalmente mais rica e significativa que a de "cor"?

Os resultados confirmam que o Brasil não tem linhas de demarcação nítidas entre populações, em termos de características étnicas, lingüísticas, culturais ou históricas, o que faz com que qualquer tentativa de classificar as pessoas de acordo com essas categorias esteja sujeita a grande imprecisão. Isso não significa, no entanto, que o tema não possa nem deva ser pesquisado em termos estatísticos, que permitam o entendimento de realidades amplas e significativas, ainda que de uma delimitação pouco nítida. Essa imprecisão não deve ser entendida como um erro que pudesse ser corrigido com uma categorização ou classificação mais precisa; mas como uma característica necessária de um dado que reflete percepções e identidades difusas, que podem inclusive variar para a mesma pessoa, conforme o contexto ou o tipo de questão que lhe é apresentada.[129]

Cor ou raça

As perguntas abertas e fechadas sobre cor ou raça permitem examinar a pertinência ou aceitação, pelos entrevistados, das categorias usuais do IBGE. No total, foram encontradas quase 200 respostas diferentes para a questão de "raça ou cor". Esses dados são semelhantes aos encontrados em pesquisa do IBGE de 1976. Os principais resultados são os da tabela 14 e do quadro 1. Eles confirmam que, enquanto a maioria da população "branca" utiliza esse termo para se defi-

---

[129] Comentando a questão da cor nos recenseamentos de 1940 e 50, Giorgio Mortara observava que "em ambos os casos, foi evitada a especificação dos critérios conforme os quais deviam ser aplicadas as diversas qualificações da cor, deixando-se a discriminação ao uso local, que varia sensivelmente de lugar para lugar e está sujeito, também, a se modificar através do tempo. Logo, nem os resultados de cada censo para as diversas unidades da Federação, nem os resultados dos dois censos de 1940 e de 1950 para cada unidade, são rigorosamente comparáveis entre si". Todavia, o mesmo autor, baseado em suas análises sobre a fecundidade e a mortalidade resultantes desses dois censos, segundo a cor, acaba por concluir que "apesar dos limites incertos e variáveis entre os diversos grupos, se revelam diferenças bem marcadas e concordantes com as que a observação direta individual da realidade brasileira fazia entrever" (apud Berquó, Bercovich e Garcia, 1986:4).

nir, o termo “preto” é rejeitado pela maioria da população classificada nesta cor (ainda que seja a categoria predominante no grupo). A rejeição é ainda mais forte entre os “pardos” e, sobretudo, os “indígenas” (ainda que o número de indígenas em uma pesquisa urbana como a PME seja necessariamente muito pequeno). A tabela e o quadro mostram ainda uma grande preferência pela expressão “morena”, utilizada com intensidade por todos os grupos. O termo “moreno” tem uma conotação positiva e reflete bem o caráter difuso das linhas de divisão étnicas e raciais no Brasil. As denominações listadas na tabela 14 resultaram de uma ligeira recodificação das respostas registradas na pesquisa, adotando geralmente a forma feminina quando existem os dois gêneros da mesma palavra (“morena” por “moreno” ou “morena”), e unificando variações de ortografia e erros mais óbvios de codificação. O quadro 1 elenca outras denominações utilizadas pelos entrevistados para definir sua cor ou raça, evidenciando a grande dispersão de conceitos e classificações existentes.

Tabela 14

Cor ou raça que melhor identifica a pessoa, seis regiões metropolitanas (%)

	Classificação IBGE						
Respostas abertas	**Branca**	**Preta**	**Amarela**	**Parda**	**Indígena**	**Sem resposta**	**Total**
Branca	**91,08**	0,65	5,92	1,31	4,08	39,15	54,03
Morena	4,86	**13,94**	6,19	**53,96**	**61,73**	16,14	20,77
Parda	0,18	1,53	0,63	**33,92**	2,50	8,70	10,33
Preta	0,03	**44,41**	0,09	0,25	0,80	1,14	4,24
Negra	0,02	**30,92**	0,04	0,68	1,76	3,12	3,13
Morena clara	1,89	0,45	1,85	5,61	7,36	1,63	2,90
Amarela	0,05	0,03	**82,08**	0,03	0,12		1,08
Mulata	0,02	2,11		1,89	1,25	1,15	0,79
Clara	1,15	0,03	0,73	0,31	0,13	0,19	0,77
Escura	0,00	0,16		0,13	0,12	26,96	0,29
Morena escura	0,02	1,81	0,04	0,82	2,11	0,37	0,44
Brasileira	0,19	0,03	0,04	0,02		0,57	0,12
Indígena			0,04	0,01	**12,83**	0,09	0,12
Japonesa	0,01		1,28	0,01			0,02
Sem resposta	0,13	0,16		0,13	0,12	26,96	0,29
Outras denominações	0,37	0,73	1,07	0,87	4,66	0,09	0,60
Total (%)	58,45	9,32	1,26	29,49	0,88	0,60	100,00
Número de pessoas	19.964.334	3.182.368	430.784	10.071.963	300.238	205.317	34.155.004

Fonte: PME, jul. 1998

Quadro 1

Cor ou raça: outras denominações de freqüência reduzida

Africana, alemã, alourada, alva, amarelada, amarela clara, azul e branca, baiana, bege, bem loura, bombom, branca amarela, branca avermelhada, branca azeda, branca brasileira, branca clara, branca escura, branca e parda, branca leite, branca média, branca morena, branca morena clara, branca ou mulata, branquinha, bronzeada, bugre, cabo verde, cabocla, cafucho, cafusa, clara branca, canela, canela escura, canelinha, castanha, castanha clara, cearense, chocolate, cinza, clara parda, claro brasileiro, clarinha, cor de canela, cor de cuia, crioulo, descascado, é difícil dizer, escura morena, escurinha, escuro Cabo Verde, encardida, francês, galega, galego branco, índia, índia negra cafusa, italiana, jambo, japonesa, latino-americana, leite, loura, loura clara, marrom, meia branca, meio termo, mel, mestiça postoca, mestiça morena clara, mestiço, mista, misturada, morena bem clara, morena branca, morena Cabo Verde, morena cabocla, morena castanha, morena café, morena canela, morena clara jambo, morena jambo, morena mais para amarela, morena média, morena mestiça, morena mulata, morena normal, morena parda, morena preta, morena queimada, morena sarará, morena trigueiro, morenão, morenão café com leite, moreninha, moreninho branquinho, mulata clara, mulata escura, mulata média, mulata negra, mulatinha, negão, negra clara, negra morena, negrinho, negro pardo, neguinho, pálida, parda cabocla, parda clara, pardão, pardinha, polonesa, parda escura, parda morena, parda morena clara, parda morena escura, pelo duro, polaca, portuguesa, pouco moreno, preta negra, pretinha, roxa, ruiva, sarará, sararazada, saxão, tostada, vermelha.

Fonte: PME, jul. 1998.

Origem

Em relação a este item, o que se procurou foi uma "origem" com a qual a pessoa se sinta identificada; para isso, a questão no pré-teste foi formulada em termos de "qual a origem que o(a) senhor(a) considera ter?", sem nenhuma especificação maior quanto ao sentido do termo. A dificuldade da questão é que as pessoas se classificam por critérios muito distintos. Para os descendentes de populações de migração mais recente (alemães, italianos, japoneses, que chegaram ao Brasil a partir da virada para o século XX até a II Guerra Mundial), o termo "origem" se refere ao país de origem dos pais ou avós. Para a população negra, uma eventual origem desse tipo teria de se referir a um passado africano longínquo, uma referência muito pouco utilizada. Os dados mostram que muitas pessoas entenderam "origem" em termos raciais, e outras

em termos de regiões, estados e cidades de origem, ainda que a maioria tenha entendido a pergunta em termos de nacionalidade.

A questão sobre origem foi formulada de duas maneiras: uma pergunta aberta, com três possibilidades, e outra fechada, com 12 alternativas, permitindo múltipla escolha. A tabela 15 apresenta a distribuição das respostas múltiplas sobre origem na forma fechada, e a tabela 16, a distribuição das respostas abertas por resposta fechada. Ela permite examinar a concordância entre as respostas em uma ou outra modalidade de pergunta. Assim, cerca de 69% dos que se identificam como de origem japonesa na pergunta fechada também se identificam como tal na pergunta aberta. Por outro lado, somente 26% dos negros identificados nas alternativas fechadas também expressam essa identidade na questão aberta. O quadro 2 lista todas as demais origens que apareceram na questão aberta, com pequena freqüência.

Tabela 15

Origens (respostas múltiplas à pergunta fechada)

Origem	Total de respostas	% das respostas	% das pessoas*
Africana	702.855	1,5	2,1
Alemã	1.209.160	2,7	3,6
Árabe	164.615	0,4	0,5
Brasileira	29.404.040	64,5	86,6
Espanhola	1.503.516	3,3	4,4
Indígena	2.266.692	5,0	6,7
Italiana	3.555.057	7,8	10,5
Japonesa	456.050	1,0	1,3
Judaica	67.056	0,1	0,2
Negra	1.739.081	3,8	5,1
Portuguesa	3.571.590	7,8	10,5
Outra	959.894	2,1	2,8
Total	45.599.607	100,0	134,3
Sem resposta	212.883		

Fonte: PME, jul. 1998
* Como as pessoas poderiam dar até três respostas, o total é superior a 100%.

Tabela 16

Origens – respostas à questão aberta, por respostas à questão fechada (%)

Origem (primeira resposta à pergunta aberta)	Origem (respostas pré-codificadas)												
	Africana	**Alemã**	**Árabe**	**Brasileira**	**Espanhola**	**Indígena**	**Italiana**	**Japonesa**	**Judaica**	**Negra**	**Portuguesa**	**Outra**	**Total**
Brasileira	27,21	22,65	29,94	**85,71**	33,93	39,45	33,08	20,97	39,11	54,03	36,10	28,74	67,81
Italiana	3,97	6,08	6,88	2,20	7,40	4,66	**47,59**	2,61	6,05	2,33	7,47	7,67	6,72
Portuguesa	6,38	2,98	4,52	1,99	5,71	6,27	4,62	1,90	4,00	2,55	**41,24**	7,10	5,84
Indígena	5,67	2,57	1,57	1,41	2,43	**33,59**	2,35	1,26	5,83	5,52	3,10	2,44	3,53
Alemã	0,89	**58,42**	4,14	0,90	2,91	2,17	3,06	0,82	5,64	0,80	2,21	4,34	2,91
Espanhola	1,03	1,09	1,06	0,70	**41,65**	2,61	4,02	0,08	0,00	0,83	3,19	3,99	2,69
Negra	4,22	0,66	1,16	0,97	0,56	3,29	0,63	0,92	1,46	**26,26**	1,63	0,62	2,10
Africana	**45,59**	0,77	0,93	0,50	0,33	2,07	0,37	0,13	0,81	2,56	1,24	0,27	1,40
Japonesa		0,08	0,48	0,27	0,05	0,04	0,16	**68,89**		0,07	0,22	0,23	0,91
Polônesa	0,05	0,42		0,10	0,30	0,12	0,24		6,46	0,01	0,18	6,81	0,28
Árabe	0,19	0,47	**34,20**	0,09	0,37	0,12	0,17	0,17	2,11	0,06	0,35	0,39	0,27
Libanesa		0,04	6,29	0,03	0,10	0,02	0,04		1,62	0,02	0,08	1,84	0,10
Síria		0,09	1,95	0,02		0,04	0,01			0,02	0,06	1,11	0,06
Judaica		0,03		0,02	0,01		0,01		**16,73**	0,00	0,01	0,13	0,04
Iraquiana			0,11										0,00
Outras denominações	4,81	3,65	6,78	5,08	4,24	5,55	3,64	2,25	10,18	4,93	2,92	3.432,00	5,35

Fonte: PME, jul. de 1998.

Quadro 2

Outras denominações de origem de baixa freqüência (menos de 1%)

Acreana, africana negra, agricultora, alagoana, alva, amarela, americana, Angola, Aracaju, Araçatuba, Arceripina, Argentina, Arraial, austríaca, baiana, Barretos, Belém, belga, boliviana, Bom Jesus, branca brasileira, brasileira cigana, brasileira espanhola, brasileira italiana, brasileira negra, brasileira polonesa italiana, brasileira Soares Fidélis, Brasília, bugre, búlgara, cabocla, campina, Campina Grande, campista, Campo Grande, Campos, capixaba, carioca, Caruaru, castelhana, Catanduva, catarinense, cearense, checo-eslovaca, chilena, chinesa, cigana, colombiana, Cordeiro, croata, de cor, desconhecida, Dinamarca, egípcia, equatoriana, escandinava, escandinava romena, escocesa, escrava, escura, eslovena, espanhola alemã, espanhola indígena italiana, Espírito Santo, estado do Rio, estoniana, estrangeira, EUA, Europa, Ferraz de Vasconcelos, fluminense, Fortaleza, friburguense, Garanhuns, gaúcha, germânica, goiana, grega, grega e turca, gringa, guarani, Guarulhos, húngara, índia brasileira, indiana, indígena bugre, indígena cabocla, indígena italiana, indígena negra, indígena negra brasileira, inglesa, interior, irlandesa, israelense, israelita, italiana brasileira, italiana portuguesa, Itaqua, Itu, iugoslava, João Pessoa, Lagarto, Lageado, Lagoa dos Gatos, Limoeiro, Lituânia, luxemburguesa, Magiano, Marajó, maranhense, Marelono, Mato Grosso, mestiça, mineira, Miracema, mística, mistura de raça, misturado, morena, morena branca, morena clara, morena escura, morena preta, mulata, não entendo, não sabe, Natal, nega, negra africana, nipônica, nissei, nordestina, Norte, norte-americana, nortista, norueguesa, Nova Iguaçu, Olinda, oriental, oriental síria, Orobo, panamenha, Paraguai, paraibana, Paraná, parda, parense, parente de índio, paulista, pêlo duro, Peri, pernambucana, peruana, Petrópolis, Piauí, Poa, polonesa italiana, polonesa italiana brasileira, polonesa italiana espanhola, portuguesa, portuguesa alagoana, portuguesa italiana, potiguar, Pouso Alegre, preta, preta negra, Puri, raça branca, Recife, RG Norte, RG Sul, Rio de Janeiro, romena, Rondônia, ruim, Rússia, Salvador, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Miguel, sarará, sergipana, Serra Talhada, sertaneja, Sto. Antônio do Rio Pardo, Suécia, Suíça, Suzano, Taguaretinga, tailandesa, Taubaté, tibetana, tupi, tupi guarani, turca, turquesa, Ucrânia, União Soviética, Uruguai, Valência, Venezuela, Vitória.

Chama a atenção, nesses resultados, a situação peculiar da resposta "brasileira", como uma das possíveis origens. Na questão fechada, que permitia múltiplas escolhas, 86,6% dos respondentes se identificaram como brasileiros. No entanto, existe uma grande variação entre os grupos de origem em relação a esta escolha, como indicado na tabela 17. Ela mostra que, entre as pessoas que se identificaram como alemãs, por exemplo, 56,3% se identificaram como brasileiras e as demais, 43,7%, não o fizeram. Existe bastante coerência nesse quadro. As populações mais antigas no país – negros, africanos, indígenas – marcam mais sua identidade brasileira, enquanto os de migração mais recente ficam entre 40 e 60%. É curiosa a situação do grupo de origem judaica, que é oriundo de lugares muito distintos, com uma proporção bastante alta, em relação a outros grupos de migração recente, e se identifica também como brasileiro. Como é de se esperar, existem grandes variações entre as regiões do país quanto a esta identidade brasileira: em Recife, 96% das pessoas se decla-

ram brasileiras, número que cai para cerca de 83% em São Paulo, e 70% em Porto Alegre. O significado mais amplo desses dados só pode ser entendido por uma pesquisa muito mais aprofundada, mas não há dúvida de que a origem das pessoas é um fator significativo em sua identidade, sobretudo nas regiões de migração mais recente.

Tabela 17

Pessoas que se declaram de origem "brasileira", pelas demais origens

Origem	%
Africana	56,3
Alemã	48,6
Árabe	54,5
Brasileira	100,0
Espanhola	55,0
Indígena	67,6
Italiana	56,9
Japonesa	41,1
Judaica	59,4
Negra	76,2
Portuguesa	57,5
Outra	53,9

Fonte: PME, jul. 1998

Cor ou raça e origem

A tabela 18 busca verificar se as pessoas, por serem ou se considerarem de determinada "cor", compartilham também determinadas identidades sociais, expressas em termos de sua origem. Ela mostra que a população "branca" não é homogênea, podendo ser agrupada em várias categorias de origem nacional, sobretudo italiana, portuguesa, alemã e espanhola e também que a tese de que o preconceito de cor ou raça no Brasil seria no fundo um preconceito de origem, ao contrário do proposto por Oracy Nogueira, não se confirma. Só uma pequena percentagem dos "pretos" se declara de origem africana, e 22% consideram adequada a denominação "negros". Os "amarelos" são sobretudo japoneses, e é o grupo com menor identificação como "brasileiro". No outro extremo, o grupo "pardo" é o mais brasileiro de todos e, nele, cerca de 10% se classificam como de origem africana ou negra. De todos, os "indígenas" são os que aparentam uma situação de identidade mais difusa: pouco mais de 50% reconhecem essa origem e os demais se espalham por muitas outras categorias.

Tabela 18

Cor ou raça por origem (questões fechadas)

	Cor ou raça %						
Origem	**Branca**	**Preta**	**Amarela**	**Parda**	**Indígena**	**Sem resposta**	**Total**
Africana	0,58	9,64	0,75	2,59	4,09	1,92	2,06
Alemã	5,51	0,81	0,32	0,72	2,13	1,80	3,54
Árabe	0,72	0,07	0,54	0,15	0,06	0,47	0,48
Brasileira	**83,11**	**88,62**	**44,79**	**93,90**	**75,67**	**55,75**	86,09
Espanhola	6,42	0,78	1,12	1,69	3,28	5,70	4,40
Indígena	4,80	6,94	3,07	8,89	**54,28**	7,79	6,64
Italiana	**15,72**	1,36	2,75	3,20	6,00	10,49	10,41
Japonesa	0,62	0,16	**70,79**	0,20	0,51	0,49	1,34
Judaica	0,25	0,09	0,23	0,12	0,20	0,10	0,20
Negra	1,30	**22,05**	1,66	7,35	7,52	4,17	5,09
Portuguesa	**14,50**	2,54	2,84	5,30	8,53	**12,21**	10,46
Outra	4,05	0,45	3,96	1,03	3,26	2,76	2,81
Total*	137,58	133,51	132,82	125,14	165,53	103,65	133,52
Total de pessoas	19.964.343	3.182.365	430.783	10.071.960	300.238	205.319	34.155.009

Fonte: PME jul. 1998.
* Os totais são maiores que 100% por causa das respostas múltiplas.

Cor ou raça, origem e condições de vida

A tabela 19 é uma primeira aproximação à questão das diferenças de condição de vida das populações, em função de cor ou raça e origem. Ela confirma as importantes diferenças de rendimentos médios entre pretos, pardos e indígenas, por um lado, e brancos e amarelos, por outro. Dentro da categoria "branca", aparecem diferenças bastante significativas, com pessoas de origem árabe e judaica em um patamar de renda mais alto; os de origem portuguesa, espanhola, japonesa e italiana em um patamar intermediário; e os "brasileiros" em um patamar mais baixo. Na população "preta", os níveis de renda são consistentemente baixos, enquanto entre os "amarelos" sobressai a renda dos que se identificam como japoneses. As variações de renda da população "parda" estão associadas à identificação de alguma origem estrangeira: os de origem italiana, japonesa, portuguesa e espanhola, entre outros, tendem a ter renda cerca de 50% superior em média aos "brasileiros". Note-se também que os "pardos", que se identificam como "africanos", têm uma renda média significativamente superior à dos que se consideram somente "brasileiros", sugerindo que a identificação com uma origem africana está associada a uma posição social, e provavelmente educacional, mais elevada dentro do grupo. Um quadro semelhante ao dos "pardos" ocorre com a população indígena.

Tabela 19

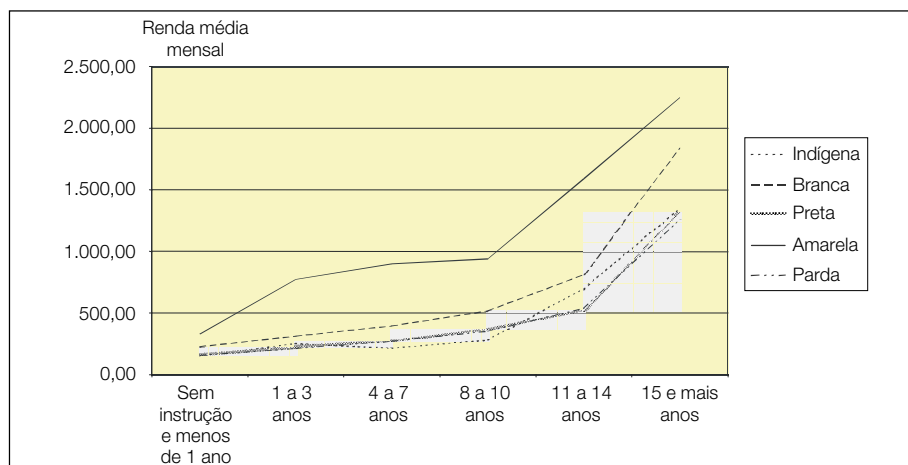
Salário mensal médio, por cor ou raça e origem*
(10 ou mais casos, pessoas com renda declarada)

Origem	Cor ou raça						
	Branca	**Preta**	**Amarela**	**Parda**	**Indígena**	**Sem resposta**	**Total**
Alemã	976,59	490,06	-	504,98	456,6	-	931,06
Árabe	1.759,26	-	-	562,22	-	-	1.654,52
Africana	698,84	515,30	230,00	496,14	469,63	337,79	535,99
Brasileira	778,09	384,81	1.379,03	431,64	495,05	702,91	630,43
Espanhola	1.134,55	589,15	-	584,48	531,26	1.037,93	1.058,16
Indígena	645,93	404,91	363,35	464,77	493,36	521,20	537,53
Italiana	1.135,66	571,52	286,83	655,50	597,97	1.051,63	1.080,17
Japonesa	1.038,87	-	1.719,14	978,07	-	-	1.505,66
Judaica	2.047,24	-	-	547,84	-	-	1.756,47
Negra	651,16	438,77	291,75	437,46	398,12	-	467,19
Portuguesa	1.071,97	583,29	653,34	619,86	489,48	634,93	982,65
Outra	1.260,37	346,46	-	562,01	1.104,71	-	1.161,21
Total	848,41	400,84	1.462,72	440,14	515,07	695,79	688,98

Fonte: PME, jul. 1998.
*A taxa de câmbio em julho de 1998 era de R$1,15 por dólar.

Essas diferenças não se devem, simplesmente, à condição de cor ou origem das pessoas, mas se devem em grande parte ao lugar em que elas vivem, sua ocupação e, sobretudo, seu nível educacional. De fato, ainda que as diferenças de rendimento por cor ou raça e origem sejam significativas, elas são claramente menos importantes do que diferenças em educação, como se pode ver na figura 2.

Figura 2

Renda média mensal por anos de escolaridade e cor (R$)

Fonte: Pnad, 1997.

O rendimento varia em função de cor ou raça, entre R$466,12 para pardos e R$1.130 para "amarelos" ou orientais, um aumento de 2,4 vezes; mas varia entre R$178 e R$1.762 entre os que não têm educação e os mais educados, uma diferença de 9,9 vezes. É claramente a educação, e não a cor, raça ou origem, o grande fator de desigualdade na sociedade brasileira.

As transformações no tempo

Como as autoclassificações de raça ou cor são subjetivas, seria de se esperar que elas se alterassem no tempo, na medida em que as pessoas fossem mudando suas percepções a respeito de sua posição na sociedade. As diferentes taxas de crescimento demográfico e de migração das diferentes categorias de raça ou cor poderiam levar também a mudanças nas proporções dos diferentes grupos. Tanto as Pnads quanto os censos de 1991 e 2000 mostram que, na década de 1990, a percentagem de "pretos" aumentou um pouco (de 5% para 6,2% entre os censos) e a população "parda" diminuiu (de 42,6% para 39,1%), o que pode ser interpretado como uma pequena mudança no padrão de autoclassificação, no sentido de maior propensão de pessoas a se identificarem como negras.

Outra maneira de examinar as variações dessas autoclassificações é observar sua distribuição pela idade das pessoas, conforme as figuras a seguir. A figura 3 mostra que a proporção de pessoas que se identificam como "brancas" diminui sistematicamente para os grupos mais jovens, enquanto aumenta a dos "pardos", ficando constante a de "pretos". Uma interpretação possível seria que os brancos vivem mais, e os pardos, menos. Se fosse assim, no entanto, a proporção de "pretos" também cairia, já que as condições de vida desse grupo são semelhantes à dos pardos. A outra interpretação, que parece mais plausível, é que as gerações mais novas se sentem mais à vontade para se identificar como pardas do que as mais velhas.

A figura 4, com as variações de identidade africana ou negra por idade, mostra um padrão bastante claro: a identidade africana diminui, mas a identidade negra aumenta progressivamente. Esse resultado é bastante coerente com a idéia de que a identidade negra começa a ser afirmada por grupos mais jovens, como atitude moderna, o mesmo não ocorrendo, no entanto, com a identificação com um passado africano, que seria uma imagem mais tradicional. A figura 5, com as variações da identidade brasileira, italiana e portuguesa por idade, mostra que o processo de assimilação dos principais grupos de imigrantes europeus avança de forma sistemática com o tempo, reduzindo-se bastante para as populações mais jovens.

Figura 3

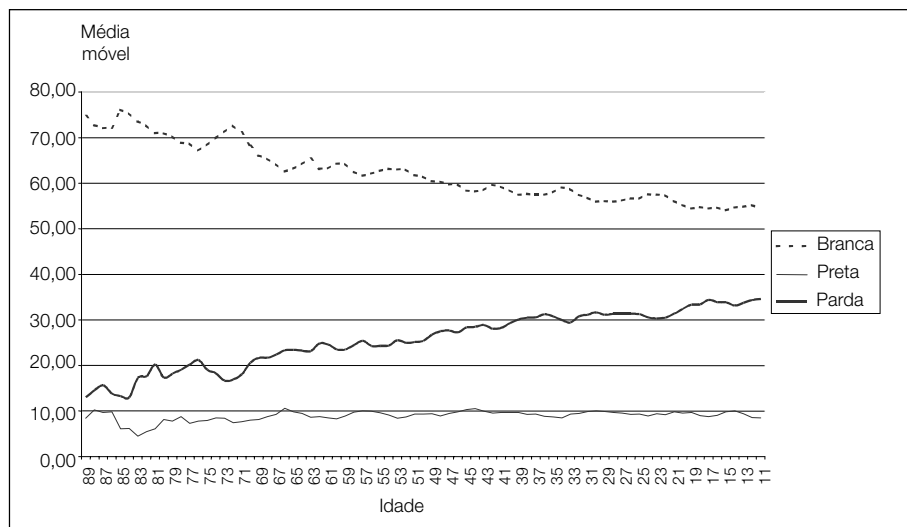
Pessoas que se consideram brancas, pretas ou pardas, por idade

Fonte: PME, jul. 1998. Foram utilizadas médias móveis, de três anos consecutivos, para as percentagens de cada grupo de idade.

Figura 4

Pessoas de origem africana e negra, por idade

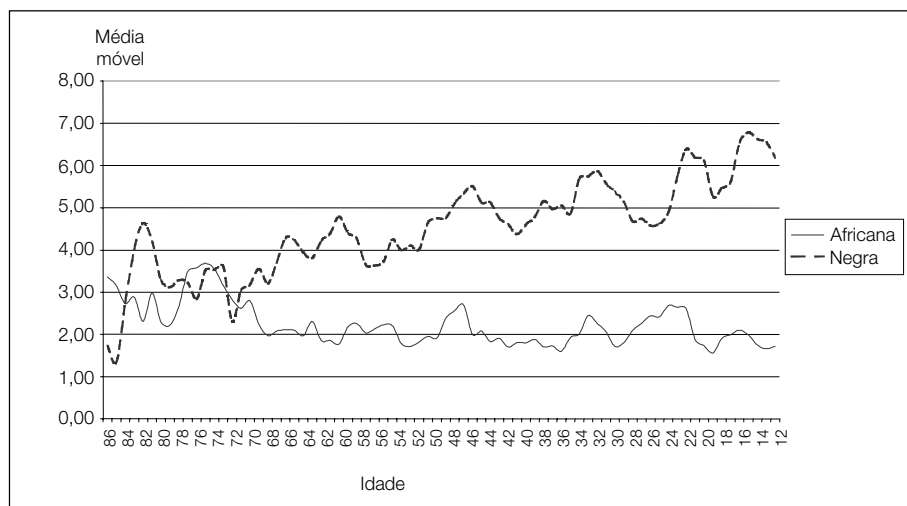
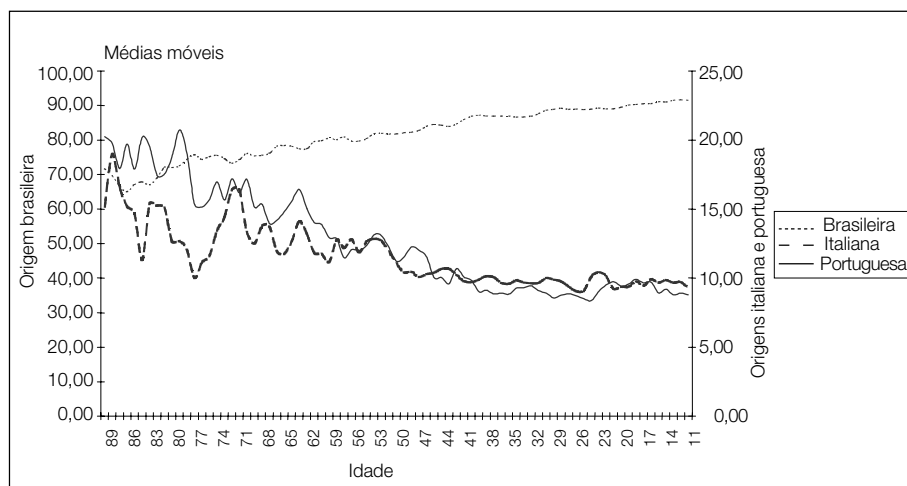



Figura 5

Origens brasileira, italiana e portuguesa, por idade

Conclusão

A análise dos dados sobre cor, raça e origem mostra que não é possível, simplesmente, substituir “cor ou raça” por origem, porque só uma parcela da população “preta” ou “parda” se identifica como de origem africana ou negra. Por outra parte, os dados de origem mostram diferenças bastante significativas entre grupos de origem dentro dos diversos grupos de cor ou raça, sobretudo entre os brancos e pardos, e permitem uma exploração mais profunda das características dos grupos “amarelo” e “indígena”. Isso significa que faz sentido estudar a população brasileira tanto do ponto de vista de sua “raça” ou “cor” como do ponto de vista de sua “origem”, já que esses dois pontos de vista apresentam recortes diferentes e ajudam a entender com mais profundidade a realidade brasileira.

No passado, era muito comum a noção de que a população brasileira tendia a se integrar e miscigenar do ponto de vista racial e étnico, que todas as diferenças entre grupos na sociedade se deviam a situações de classe, e que pesquisar informações relacionadas à “raça” não acrescentaria nada de novo, podendo criar toda uma linha de problemas e tensões raciais a que o Brasil estaria imune. Hoje quase não há quem sustente esse ponto de vista, e o tema da “raça”, com todas as dificuldades que apresenta, tem sido objeto de pesqui-

sas e análises com resultados bastante significativos. Por comparação, o tema das origens continua sendo pouco tratado, quem sabe se pela pouca legitimidade das diferenças de origem na cultura brasileira, conforme observado por Oracy Nogueira, diferenças que se acentuaram de forma dramática nas décadas de 1930 e 40, quando o governo brasileiro reprimiu, de forma muitas vezes violenta, as tentativas de populações migrantes de manter suas línguas maternas na vida diária e na educação dos filhos. Confundidos com a mobilização da guerra contra o Eixo, esses episódios de intolerância nacionalista contra as minorias alemãs, italianas e japonesas nunca chegaram a ser objeto da revisão crítica e das reparações a que fariam jus.

As grandes e significativas diferenças existentes entre os diferentes grupos étnicos ou culturais brasileiros, apontadas pelas pesquisas, mostram que este tema merece um lugar de destaque na análise de nossa realidade. Esses dados abrem caminho para que possamos identificar situações de discriminação, que parecem afetar os grupos negros, pardos e indígenas, assim como formas peculiares de organização e ação social típicas de determinados grupos de imigrantes, que podem ajudar a entender a maneira pela qual eles se posicionam e são percebidos pelo resto da sociedade brasileira. Esses dados também indicam, pela sua própria fluidez e imprecisão, assim como pelas importantes variações que ocorrem entre gerações, que não seria recomendável que instâncias administrativas resolvessem assumir a responsabilidade de classificar as pessoas do ponto de vista étnico, usando um critério qualquer. O principal resultado dessa análise parece ser que a população brasileira, em sua grande maioria, se recusa a ser classificada de uma ou de outra forma, muda sua identidade com o tempo, e essa permeabilidade cultural e social do país, que existe apesar das grandes e persistentes desigualdades de oportunidade, deve ser respeitada.

A comissão consultiva do censo do ano 2000 se reuniu no IBGE em dezembro de 1998 e foi informada dos resultados desta pesquisa. Depois de amplo debate, os membros da comissão resolveram, por maioria, recomendar ao IBGE que mantivesse, no censo do ano 2000, a pergunta sobre "cor ou raça" tal como ela tem sido aplicada até aqui, e não incluísse uma nova questão sobre origem. Diversas alternativas para melhorar a questão sobre "cor ou raça" foram discutidas e descartadas. Substituir a cor "parda" por "morena" provocaria menos rejeição por parte dos entrevistados, mas essa alternativa reuniria tantas respostas que se tornaria ainda mais difusa, e por isso mais difícil de interpretar, do que a forma atual. Substituir "preto" por "negro", eliminando a alternativa "parda", significaria forçar, para o Brasil,

uma visão da questão racial como uma dicotomia, semelhante à dos Estados Unidos, que não seria verdadeira. A alternativa seria abrir espaço para pesquisar a existência da categoria "negro" ou "afro-descendente" como origem, reunindo então os pretos e pardos, permitindo dessa forma que as pessoas que se classificariam como "pardas" pudessem expressar sua vinculação à população e à cultura negra ou de origem africana. Uma questão ampla sobre origem permitiria, ao mesmo tempo, reintroduzir ou introduzir no país a consideração das questões de origem de forma mais ampla. Os resultados aqui relatados mostraram que muito poucas pessoas se reconhecem como "afro-descendentes", e que o termo "negro" não encontra no Brasil o sentido equivalente ao de *black* nos Estados Unidos. Apesar de a questão de origem ter mostrado outros resultados significativos, a comissão considerou que essa nova questão seria de difícil formulação e entendimento em um censo nacional, aumentando os custos de um questionário já extremamente complexo, e a questão da origem poderia ser pesquisada em maior profundidade em pesquisas amostrais, como a Pnad, até que houvesse um maior amadurecimento sobre sua formulação mais adequada. De fato, a única diferença entre o censo e uma pesquisa amostral como a Pnad é que o censo permite informações no nível de municípios e submunicípios, o que é impossível fazer com a Pnad, dado o tamanho da amostra; mas não existem razões suficientes que requeiram que a informação de origem deva ser obtida e processada no nível de cada município do país. Assim, é provável que o tema das diferentes origens da população brasileira passe a ser estudado com mais profundidade daqui por diante, que a questão da "cor" ou raça receba também diferentes abordagens, e que essas novas abordagens encontrem acolhida no censo brasileiro de 2010.

5

O trabalho infantil*

Ainda que a legislação brasileira restrinja o trabalho de crianças e adolescentes, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), anualmente realizada pelo IBGE e principal pesquisa socioeconômica do país, mostrava a existência de cerca de 6,25 milhões de crianças e adolescentes, entre 10 e 17 anos de idade, trabalhando de alguma forma ao longo do ano de 2001.

Diz a introdução da Organização Internacional do Trabalho à primeira versão deste texto que, de acordo com a legislação existente, "trabalho infantil é aquele exercido por qualquer pessoa abaixo de 16 anos de idade. A legislação brasileira – de acordo com a Emenda Constitucional nº 20, aprovada em 16 de dezembro de 1998 – proíbe o trabalho a crianças e adolescentes menores de 16 anos, permitindo, no entanto, o trabalho a partir dos 14 anos de idade, desde que na condição de aprendiz. Aos adolescentes de 16 a 18 anos está proibida a realização de trabalhos em atividades insalubres, perigosas ou penosas, o trabalho noturno, os trabalhos que envolvam cargas pesadas, jornadas longas e, ainda,

---

* A primeira versão deste texto foi preparada por solicitação do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (Schwartzman, 2001c). A presente versão está atualizada com dados da Pnad de 2001, e as tabulações especiais utilizadas estão na internet, em <www.schwartzman.org.br/simon/infantil%202001%20.htm>. Em 2001, o IBGE realizou uma pesquisa suplementar sobre o trabalho infantil junto à Pnad, que foi objeto de uma publicação especial (IBGE, 2003b). A responsabilidade pelas análises e conceitos aqui emitidos é do autor.

os trabalhos em locais ou serviços que lhes prejudiquem o bom desenvolvimento psíquico, moral e social. É consenso afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) não só promoveu mudanças de conteúdo, método e gestão no panorama legal e nas políticas públicas que tratam dos direitos da criança e do adolescente, constituindo-se num novo mecanismo de proteção, como também criou um sistema abrangente e capilar de defesa de direitos, inclusive no que se refere ao trabalho".

A exploração do trabalho de crianças e adolescentes é uma prática que precisa ser coibida. No entanto, os números globais apresentados nas estatísticas disponíveis encobrem situações muito distintas, que vão das formas mais abjetas de exploração à participação de crianças e adolescentes em atividades econômicas da família que não são necessariamente prejudiciais; elas encobrem tanto situações em que o trabalho impede a criança ou o adolescente de estudar, quanto situações em que ele proporciona uma ocupação para os que, por várias razões, abandonaram a escola. Como veremos mais adiante, o trabalho de crianças e adolescentes não é necessariamente incompatível com a freqüência à escola, ainda que isso ocorra em muitas situações. As políticas públicas em relação a este tema precisam levar em conta essas diferentes situações, algumas requerendo repressão imediata, outras requerendo ações de longo prazo, sobretudo para favorecer a inserção das crianças e adolescentes no sistema escolar. O objetivo deste texto é mostrar a evolução e as principais características do trabalho de crianças e adolescentes no Brasil ao longo da década de 1990, explicitando as atividades exercidas, a relação com o nível de escolaridade, a renda individual e familiar, entre outros pontos. O conhecimento dessa realidade é necessário para que as políticas a respeito possam desenvolver-se de forma adequada.

Todos os dados utilizados neste texto são resultado de tabulações feitas pelo autor, a partir dos microdados das pesquisas da Pnad. Normalmente, a Pnad inclui informações sobre a ocupação de pessoas de 10 anos de idade e mais; ocasionalmente – em 1992, 1995 e também em 2001 – são introduzidos suplementos com informações sobre a população de cinco a nove anos de idade. A amostra da Pnad consiste em cerca de 100 mil domicílios, compreendendo um total de aproximadamente 350 mil pessoas. Essa amostra é representativa de todos os estados brasileiros e das regiões metropolitanas, mas não inclui as populações rurais dos estados da região Norte.

Como em toda pesquisa por amostragem, a precisão das estimativas diminui na medida em que seu tamanho também diminui. O IBGE divulga, junto

com a Pnad, tabelas com os coeficientes de variação associados aos diversos tamanhos de estimativa para o Brasil como um todo e para as regiões rurais e urbanas de cada estado. Além dos erros de natureza estatística, pesquisas complexas como essa estão sujeitas a erros de preenchimento dos questionários e de processamento de informações, que podem subsistir mesmo após o trabalho cuidadoso de verificação realizado pelo IBGE. Por isso, a boa prática sugere não usar estimativas inferiores a 100 mil, que estão sujeitas a um coeficiente de variação da ordem de 10%. No entanto, optamos por manter no texto estimativas bem menores, porque elas podem estar indicando ocorrências que mereceriam uma pesquisa mais detalhada, mas com a advertência de que não podem ser entendidas literalmente. Na maioria dos casos, as estimativas inferiores a mil foram substituídas por asteriscos.

A evolução do trabalho de crianças e adolescentes na década de 1990

A Pnad investiga as diferentes situações de trabalho e não-trabalho, distinguindo pessoas economicamente ativas ou não, ocupadas e desocupadas, e diferentes tipos de ocupação e atividade econômica. O termo "trabalho" é usado neste texto para se referir a todos os tipos de ocupação pesquisados pela Pnad, na semana ou no ano – incluindo trabalho de produção de alimentos e construção para o próprio consumo, não incluindo as tarefas domésticas –, e também aos que estão desocupados mas ativamente procurando trabalho. É o que se denomina "população economicamente ativa".

Entre 1992 e 2001, a proporção de crianças e adolescentes entre cinco e 17 anos que trabalhavam de alguma forma caiu drasticamente no Brasil, de 19,6% para 12,7% do total do grupo de idade. No grupo de cinco a nove anos, a proporção caiu à metade, de 3,7% para 1,8%; no grupo de 15 a 17 anos, caiu em 1/3, de 47% para 31,5% do total. Em termos regionais, as maiores concentrações estão no Nordeste e no Sul, e nessas regiões a queda foi de 23,1% para 16,6% e de 24,2% para 15,1%, respectivamente.

A tabela 20 detalha o trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos ao longo da década de 1990 e inclui também os que, embora economicamente inativos na semana em que as pesquisas foram realizadas, tiveram algum tipo de ocupação ao longo do ano anterior.[130]

---

[130] O uso de diversos conceitos de trabalho e formas de operacionalização pode levar a diferenças entre os números encontrados neste livro e em publicações oficiais. Sempre que possível, os conceitos e procedimentos aqui utilizados são explicitados.

Tabela 20

Evolução do trabalho de crianças e adolescentes no Brasil, 1992-2001 (10 a 17 anos)

Discriminação	Pessoas/ano				
	1992	1995	1997	1999	2001
Na semana de referência:					
❑ Trabalhou	7.357.971	7.280.105	6.147.808	5.852.817	4.903.964
❑ Trabalhou em cultivo, pesca ou criação para autoconsumo	388.788	363.742	276.594	356.593	31.661
❑ Trabalhou em construção para uso próprio	31.172	29.543	22.404	19.214	232.507
❑ Está afastado de trabalho remunerado	26.602	38.048	31.604	22.895	17.678
❑ Total na semana	7.804.533	7.711.438	6.478.410	6.251.519	5.185.810
No ano de referência:					
❑ Trabalhou	1.099.306	1.200.547	1.111.786	1.093.592	1.024.568
❑ Trabalhou para autoconsumo			20.483	20.137	28.254
❑ Trabalhou em construção para uso próprio	34.332	31.038	7.620	12.165	10.906
❑ Total no ano	1.133.638	1.231.585	1.139.889	1.125.894	1.063.728
Total que trabalhou	8.938.171	8.943.023	7.618.299	7.377.413	6.249.538
Total na faixa etária (10 a 17 anos)	26.250.857	27.635.240	27.447.781	28.029.293	26.973.298

Essa tabela mostra, em grandes linhas, as mudanças ocorridas. O total de crianças e adolescentes exercendo algum tipo de atividade econômica baixou de 8,9 milhões, em 1992, para 6,2 milhões, em 2001.[131] Observa-se uma queda de 20% em termos absolutos, quando cerca de 1,7 milhão de crianças e adolescentes deixaram de trabalhar.

As principais características do trabalho de crianças e adolescentes em 2001 estão reunidas na tabela 21. O trabalho está concentrado na faixa entre 15 e 17 anos de idade, ocorre mais entre homens do que entre mulheres e mais, proporcionalmente, entre indígenas e pessoas de cor preta ou parda do que brancas. Proporcionalmente, ocorre sobretudo em áreas rurais e menos nas grandes regiões metropolitanas, e está mais presente nas regiões Nordeste e Sul do que nas demais regiões do país. Em números absolutos, no entanto, predomina nas áreas urbanas não-metropolitanas, na população branca e nas regiões Sudeste e Nordeste. Nos últimos anos tem havido uma redução muito significativa do traba-

[131] Além desses, em 2001, havia ainda cerca de 296 mil crianças entre cinco e nove anos com algum tipo de ocupação.

lho de crianças e adolescentes nas regiões Sul e Centro-Oeste, e a maior concentração hoje, proporcionalmente, é na região Nordeste.

Tabela 21

Ocupação de crianças e adolescentes, 2001*

Discriminação	Ocupados	Procurando trabalho	Não trabalham	Total	% que trabalha	Taxa de desemprego
Idade						
10 anos	203.104	3.883	2.989.682	3.192.786	6,4	1,9
11 anos	256.543	12.098	2.958.619	3.215.162	8,0	4,7
12 anos	384.966	18.477	2.983.169	3.368.135	11,4	4,8
13 anos	527.403	49.265	2.879.687	3.407.090	15,5	9,3
14 anos	769.705	122.729	2.711.713	3.481.418	22,1	15,9
15 anos	1.084.100	221.825	2.412.199	3.496.299	31,0	20,5
16 anos	1.428.487	301.134	2.063.003	3.491.490	40,9	21,1
17 anos	1.630.243	369.330	1.690.675	3.320.918	49,1	22,7
Gênero						
Masculino	3.942.551	585.617	9.668.858	13.611.409	29,0	14,9
Feminino	2.342.000	513.124	11.019.889	13.361.889	17,5	21,9
Cor ou raça						
0 Indígena	12.804	2.276	21.153	33.957	37,7	17,8
2 Branca	2.786.435	517.479	10.335.660	13.122.095	21,2	18,6
4 Preta	315.941	78.535	1.029.414	1.345.355	23,5	24,9
6 Amarela	15.144	1.453	83.056	98.200	15,4	9,6
8 Parda	3.153.841	498.998	9.217.906	12.371.747	25,5	15,8
Região						
Norte urbano	327.486	58.448	1.419.419	1.746.905	18,7	17,8
Nordeste	2.381.906	239.473	6.362.537	8.744.443	27,2	10,1
Sudeste	2.101.915	553.534	8.669.387	10.771.302	19,5	26,3
Sul	1.027.242	153.800	2.780.432	3.807.674	27,0	15,0
Centro-Oeste	446.002	93.486	1.456.972	1.902.974	23,4	21,0
Local de residência						
Metropolitana	1.160.262	377.167	6.378.253	7.538.515	15,4	32,5
Urbana	2.999.486	651.081	11.447.221	14.446.707	20,8	21,7
Rural	2.124.803	70.493	2.863.273	4.988.076	42,6	3,3
Total	6.284.551	1.098.741	20.688.747	26.973.298	23,3	17,5

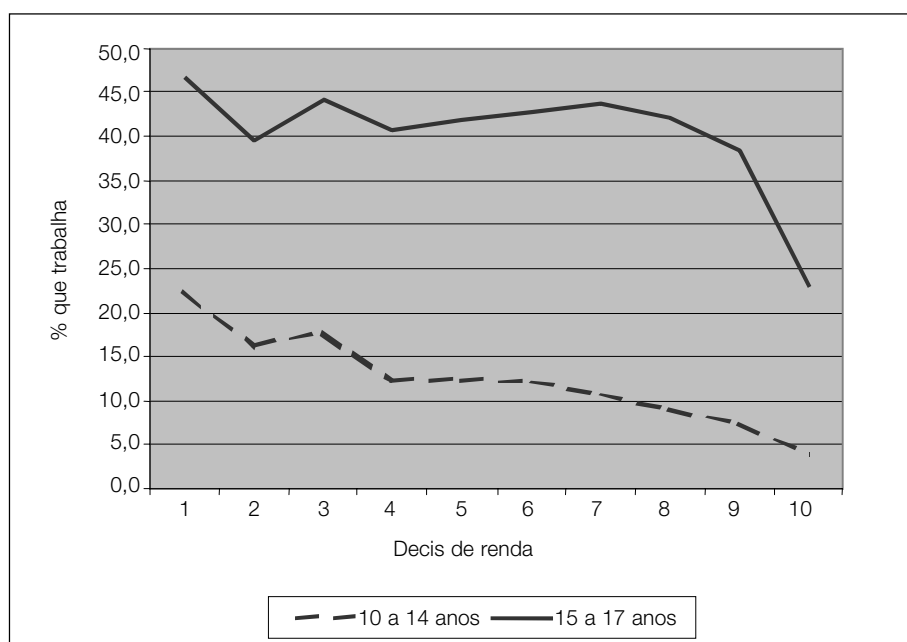
* Economicamente ativos (ocupados ou procurando trabalho) na semana de referência da pesquisa.

A taxa de desemprego ou desocupação – a percentagem de pessoas procurando trabalho ativamente, mas sem encontrar – sobe sistematicamente com a idade, chegando a quase 23% entre os de 17 anos, e acima de 26% no Sudeste. Por comparação, a taxa de desocupação dada pela Pnad de 2001 para a região Sudeste era de 10,9%. Para esse grupo de crianças e adolescentes desocupados, o problema não é o trabalho, que na realidade não existe, e sim sua necessidade.

Os determinantes do trabalho

A relação entre trabalho de crianças e adolescentes e renda da família é clara. Cerca de 49% dos adolescentes entre 15 e 17 anos trabalham de alguma forma em todos os grupos de renda, exceto os dois mais altos. Para o grupo mais jovem, de 10 a 14 anos, as percentagens são mais baixas e concentradas nos três níveis de renda mais pobres (figura 6).

Figura 6

Trabalho de crianças e adolescentes e renda domiciliar

Isso não significa forçosamente, conforme em geral se pensa, que a principal explicação para o trabalho de crianças e adolescentes seja a necessidade de complementar a renda da família, embora isso possa ocorrer em muitos casos. Nos domicílios em que crianças e adolescentes trabalham, a proporção do rendimento domiciliar proveniente desse trabalho pode chegar a 1/4 do rendimento do grupo mais pobre (primeiro decil), permanecendo próximo dos 20% até o sétimo decil de renda familiar e caindo a partir daí (tabela 23). Pode-se interpretar esse dado como significando que, em geral, o rendimento da criança e do

adolescente é utilizado sobretudo para seu sustento pessoal. O rendimento médio de crianças e adolescentes é bem pequeno, sobretudo nas idades menores. Para os de mais idade, o rendimento já pode se tornar mais significativo para o jovem individualmente, ainda que não necessariamente para o sustento da unidade familiar (tabela 22). Na Pnad de 2001, o IBGE perguntou as razões pelas quais crianças e adolescentes trabalham: 76% responderam que era porque queriam, e os demais disseram ser por decisão dos pais e responsáveis. No grupo menor, entre cinco e nove anos, 44% disseram trabalhar porque os pais queriam; no grupo mais velho, de 15 a 17 anos, só 16%. Em termos de renda, no quintil inferior de renda familiar, 33,2% disseram que era por decisão dos pais; no quintil de renda mais rico, somente 14,8%. O IBGE também perguntou o que as crianças e os adolescentes faziam com o dinheiro que ganhavam: 54% ficavam com tudo, 8% entregavam tudo aos pais e 43,7% entregavam parte do dinheiro. Entre os mais jovens, de cinco a nove anos, o dinheiro de 42,6% não era entregue aos pais; entre os mais velhos, 56%. Em termos de renda, mesmo entre os mais pobres, a metade ficava com todo o dinheiro para si; entre os de renda mais alta, 64%. Esses dados confirmam que, embora a renda da criança ou adolescente possa ter alguma importância para a família, o que predomina é a situação em que ela fica com a pessoa que trabalha, sobretudo nos grupos mais velhos, cuja renda é mais significativa.

Tabela 22

Renda mensal familiar e do trabalho principal da criança ou adolescente, por idade (médias)

Idade	Renda mensal de todos os trabalhos da criança ou adolescente	Renda mensal domiciliar	Contribuição %	Número de pessoas na família	Número de crianças e adolescentes com rendimentos
10 anos	48,18	868,66	5,55	4,95	24.270
11 anos	41,88	922,49	4,54	4,89	43.339
12 anos	62,69	910,87	6,88	4,93	88.618
13 anos	70,94	951,76	7,45	4,93	156.382
14 anos	91,23	981,46	9,30	4,86	304.237
15 anos	117,82	1.029,72	11,44	4,82	462.314
16 anos	150,60	1.055,20	14,27	4,76	743.107
17 anos	170,67	1.082,26	15,77	4,59	935.753
Total	135,41	976,38	13,87	4,84	2.758.020

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.
Obs.: Inclui somente os que têm renda mensal diferente de zero; o salário mínimo em setembro de 2001 era de R$180.

Tabela 23

Renda mensal de todos os trabalhos por decis de renda familiar

Decis de renda	Renda de todos os trabalhos da criança ou adolescente	Renda domiciliar	Contribuição %	Número de crianças e adolescentes com rendimentos
1	42,72	164,20	26,0	111.635
2	62,19	265,89	23,4	188.857
3	81,42	358,03	22,7	226.287
4	84,39	449,20	18,8	268.286
5	111,87	517,56	21,6	270.150
6	125,85	654,51	19,2	318.757
7	145,67	764,80	19,0	365.095
8	168,99	982,72	17,2	385.654
9	206,63	1.447,42	14,3	327.513
10	238,56	3.120,92	7,6	184.076
Total	135,23	879,48	15,4	2.646.310

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.
Obs.: Inclui somente os que têm renda mensal diferente de zero; o salário mínimo em setembro de 2001 era de R$180.

Além da renda, o trabalho de crianças e adolescentes depende de variáveis como o tipo de ocupação dos pais e onde eles vivem (tabela 24). Quando os pais trabalham na agricultura, cerca 40% dos filhos menores também trabalham. Isso é mais acentuado na região Sul do país, onde a proporção supera os 50%. Como a renda familiar na área rural na região Sul é aproximadamente o dobro da renda no Nordeste (R$457 e R$333 mensais, respectivamente), fica claro que existem diferenças sociais e culturais importantes que explicam esse padrão de trabalho de crianças e adolescentes, que não é função exclusiva da pobreza ou do tipo de atividade econômica dos pais.

Tabela 24

Proporção de crianças e adolescentes que trabalham, por atividade da pessoa de referência e região

Área de atividade da pessoa de referência	Renda domicilar média	Região					Número de pessoas
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Agrícola	429,67	29,0	42,8	37,0	53,6	36,8	2.079.825
Ind. transformação	1.020,97	17,4	20,7	17,3	21,2	24,6	471.121
Ind. construção	747,08	17,8	18,2	19,5	21,5	21,9	188.123
Outras atividades industriais	550,06	16,9	20,3	15,2	24,5	15,4	21.900
Comércio de mercadorias	1.019,00	20,0	24,4	18,9	23,8	24,0	794.726
Prestação de serviços	808,53	18,4	21,5	20,4	22,5	24,0	993.685

continua

Área de atividade da pessoa de referência	Renda domiciliar média	Região					Número de pessoas
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Serv. aux. ativ. econ.	1.421,82	14,5	13,8	12,1	15,7	9,9	119.439
Transporte/ comunicação	857,87	17,9	15,5	13,6	21,2	20,0	89.457
social	1.268,57	13,2	14,1	15,2	14,1	18,2	136.181
Adm. pública	1.081,64	14,7	12,8	12,9	17,6	15,8	44.501
Outras atividades	1.163,57	22,9	16,3	12,7	13,8	11,9	44.930
Total	734,41						4.983.888

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.

Atividades e ocupações

O trabalho de crianças e adolescentes se dá sobretudo nos grupos de idade acima dos 14 anos, e muda de característica conforme a idade. As crianças e os adolescentes de 10 a 14 anos trabalham sobretudo em atividades agrícolas na área rural. Na medida em que a idade aumenta, o trabalho agrícola diminui em termos relativos e as atividades de serviços, predominantemente urbanas, passam a preponderar (figura 7).

Figura 7

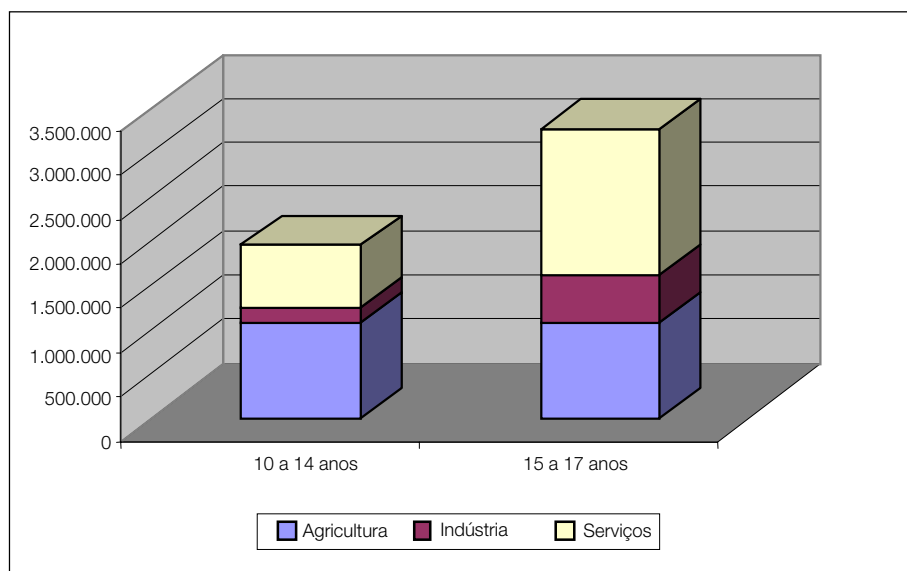
Trabalho de crianças e adolescentes por setor de atividade e grupos de idade

Quase todo o trabalho de crianças e adolescentes é de tipo informal. Na área rural, 65% das crianças e adolescentes não recebem remuneração pelo trabalho, e 12% se ocupam com a produção doméstica para uso ou consumo próprios. Nas áreas metropolitanas, ao contrário, o trabalho não-remunerado é pouco abaixo dos 15%. Existem importantes diferenças por gênero. Cerca de 30% das mulheres trabalham em serviços domésticos, ou seja, como empregadas domésticas, quase sempre sem carteira de trabalho, e inclusive no grupo de 10 a 14 anos de idade, onde a proporção é de 24%.

Tabela 25

Tipo de ocupação, por área de residência

	Região			
Tipo de ocupação	**Metropolitana**	**Urbana**	**Rural**	**Total**
Emprego formal (%)	14,0	8,8	1,0	6,7
Emprego informal (%)	48,8	42,4	15,0	33,4
Trabalho doméstico (%)	11,9	16,6	4,5	11,4
Próprio uso ou consumo (%)	2,1	3,6	12,0	6,4
Não-remunerado (%)	14,7	20,9	64,5	35,8
Outros (%)	8,5	7,8	3,0	6,2
Total	997.792	2.970.197	2.280.464	6.248.453

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.

Em termos regionais, a pesquisa da Pnad não inclui a zona rural da região amazônica, exceto para o estado de Tocantins, e por isso os dados da região Norte não são estritamente comparáveis com os das demais. É possível observar que o trabalho não-domiciliar e não-remunerado predomina sobretudo nas regiões rurais do Nordeste e Sul, enquanto o emprego informal ocorre sobretudo nas zonas urbanas do Sudeste e do Centro-Oeste, e é muito menos encontrado nas regiões menos desenvolvidas no Norte e Nordeste.

A quase totalidade do trabalho não-remunerado é feita por trabalhadores rurais. Os empregados informais, remunerados mas sem carteira de trabalho, se dispersam em muitas atividades diferentes, sendo as principais as de balconista, ajudante de pedreiro e serviços domésticos gerais. As empregadas domésticas podem ser também babás, diaristas, atendentes e cozinheiras. O emprego formal, quando ocorre, é sobretudo para balconistas, contínuos e serviços domésticos diversos. O trabalho domiciliar não-remunerado também é muito disperso, concentrando-se um pouco nas atividades de balconista e vendedor ambulante. Os principais trabalhos por conta própria são os de ajudantes, ambulantes e agricultores por conta própria. O trabalho para o próprio consumo é predominantemente rural, assim como o trabalho agrícola temporário.

É possível observar, assim, que nas áreas urbanas predominam os trabalhos de balconistas e serviços domésticos, e que nas áreas rurais cerca de 80% das crianças e adolescentes que trabalham o fazem como trabalhadores rurais. Em termos de grandes regiões, os trabalhadores rurais prevalecem em todas elas, mas esse predomínio é muito mais acentuado no Nordeste e no Sudeste do que nas demais regiões. Na região Norte, cujos dados se limitam à área urbana, predominam, apesar disso, as atividades rurais, havendo grande participação também de trabalho doméstico e de balconistas e ajudantes. Essas categorias são também predominantes, ao lado do trabalho rural, nas demais regiões do país. Os homens se concentram no trabalho rural, enquanto para as mulheres, ainda que a atividade mais freqüente seja também a agricultura, existe uma proporção importante que se dedica ao serviço doméstico. Em relação a raça ou cor, chamam atenção a maior incidência de pardos no trabalho agrícola e o número maior de pretos em atividades como serviço doméstico e de contínuo. Aparentemente, essas diferenças se devem ao fato de que as populações identificadas como "brancas" ou "pretas" são mais urbanas do que as identificadas como pardas.

O conceito de "atividade" procura descrever o trabalho não mais do ponto de vista da ocupação, mas da atividade do empreendimento em que a pessoa trabalha.[132] Assim, a ocupação pode ser de "empregada doméstica" ou de "babá", mas o empreendimento, no caso, seria o serviço doméstico. A análise detalhada das atividades permite avançar no conhecimento mais preciso do trabalho de crianças e adolescentes. Assim, nas áreas metropolitanas predominam as atividades de emprego doméstico, trabalho em restaurantes, na construção civil, no comércio ambulante e em oficinas de assistência técnica a veículos. Nas demais áreas urbanas, o quadro é semelhante mas há um aumento relativo de atividades agrícolas e artesanais, como a fabricação de calçados, alfaiataria, indústrias de madeira etc. Nas áreas rurais, diminui a importância do emprego doméstico e sobressaem as atividades agrícolas tradicionais, como culturas diversas, cultura do milho e da mandioca e a criação de animais. Chama a atenção a importância da cultura da mandioca na região Nordeste e da criação de animais na região Sul. Do ponto de vista das diferenças de sexo, além do predomínio já esperado de mulheres em serviços domésticos, estas também superam os homens em trabalhos em restaurantes, serviços pessoais, comércio de vestuários e também

[132] Na Pnad, definiu-se *ocupação* como o "cargo, função, profissão ou ofício exercido pela pessoa". A classificação das *atividades* é feita pela "finalidade ou ramo de negócio da organização, empresa ou entidade para a qual a pessoa trabalhava. Para os trabalhadores por conta própria, a classificação foi feita de acordo com a ocupação exercida".

em algumas atividades agrícolas mais específicas, como a criação de aves e a cultura do fumo. As diferenças por grupos de cor ou raça, tanto quanto as que existem em relação às ocupações, parecem explicar-se, sobretudo, pelas diferenças étnicas e culturais que existem entre os residentes das diversas áreas e regiões do país.

Rendimento

A remuneração de crianças e adolescentes que trabalham depende da idade, do sexo, da região em que vivem, do trabalho que exercem. Em 2001, na média, o rendimento obtido entre os que tinham rendimento era de aproximadamente 2/3 do salário mínimo; no entanto, quase a metade dos economicamente ativos não tinha rendimento monetário algum (tabela 26). O emprego formal é o que paga melhor, e as mulheres que estão neste grupo ganham mais do que os homens. O trabalho informal paga pouco, e as crianças e os adolescentes que trabalham por conta própria não chegam a receber sequer a metade de um salário mínimo mensal.

Tabela 26

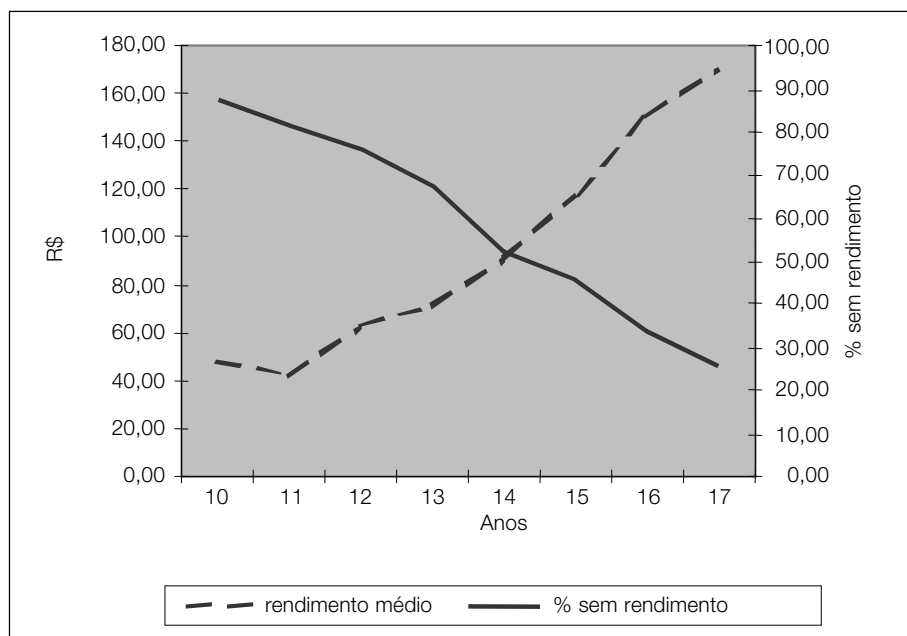
Trabalho sem rendimento e rendimento médio, por gênero e idade

	Masculino		Feminino		Total	
Idade	Rendimento médio*	% sem rendimento	Rendimento médio	% sem rendimento	Rendimento médio	% sem rendimento
10 anos	45,22	87,93	54,54	86,64	48,18	87,56
11 anos	48,03	82,96	32,20	79,86	41,88	81,90
12 anos	58,09	77,02	71,74	72,50	62,69	75,65
13 anos	77,57	67,13	59,03	67,10	70,94	67,12
14 anos	99,43	56,33	78,75	44,76	91,23	52,41
15 anos	119,26	48,59	115,40	40,11	117,82	45,71
16 anos	153,87	37,23	145,62	27,21	150,60	33,61
17 anos	175,04	27,97	164,28	21,83	170,67	25,60
Total	138,31	49,55	130,91	40,70	135,41	46,43

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.
* Rendimento mensal de todos os trabalhos em reais, dos que têm rendimento.
Valor do salário mínimo em setembro de 2001: R$180.

A relação entre idade e rendimento é extremamente forte. Em 2001, 88% das crianças de 10 anos que trabalhavam não recebiam nada e a média dos ganhos de quem recebia era abaixo de R$50. Aos 17 anos, a proporção de pessoas trabalhando sem rendimento caía para 25% e a renda chegava a R$135 (figura 8).

Figura 8

Rendimentos do trabalho e % sem rendimento, por idade

O rendimento sofre também influência da região. O maior rendimento médio se dá nas áreas metropolitanas do Sul e do Sudeste; o menor, na área rural do Nordeste, cerca de três vezes menos. Em termos de ramos de atividade, os serviços auxiliares à atividade econômica, a indústria e outras atividades urbanas pagam mais do que as atividades rurais. E, ainda que os homens ganhem na média um pouco mais do que as mulheres, estas ganham mais do que os homens na indústria de transformação, transporte, comunicações, serviços auxiliares, comércio de mercadorias e outras, provavelmente por exercerem funções de natureza administrativa.

O impacto combinado de anos de estudo e idade de crianças e adolescentes explica cerca de 20% da variação no rendimento. Isso mostra que são as áreas de residência e o tipo de atividade que determinam, acima de tudo, os ganhos auferidos por crianças e adolescentes em seu trabalho, quando existe algum rendimento.

A carga de trabalho

Existe uma grande variação na quantidade de horas de trabalho desenvolvida por crianças e adolescentes, que é decorrência, em parte, da idade e, no

mais, do tipo de atividade desempenhada. O total de horas semanais começa próximo de 17 horas, ou seja, menos de meia jornada, no grupo dos 10 anos, e evolui até cerca de 36 horas semanais, ou pouco mais de sete horas diárias, para o grupo de 17 anos. O emprego doméstico informal é o que mais absorve crianças e adolescentes (na grande maioria dos casos, do sexo feminino), seguido do emprego formal, em contraste com o trabalho para o próprio consumo, que não chega a consumir a metade do tempo útil, e o trabalho não-remunerado, domiciliar ou não, que fica por volta das 24 horas semanais. A comparação das horas trabalhadas nas regiões metropolitanas com as regiões urbanas e rurais mostra que o trabalho no campo tende a absorver menos tempo do menor do que nas cidades. Esses dados sugerem que a exploração mais acentuada do trabalho de crianças e adolescentes não está centrada no trabalho não-remunerado, mas sim em trabalhos como serviços domésticos e o emprego formal.

O estudo

Em geral, o trabalho tem um efeito perverso no desenvolvimento educacional da criança e do adolescente. Esse efeito, no entanto, depende da idade, tipo e duração do trabalho, e pode afetar tanto a freqüência ou não da criança à escola, como seu aproveitamento.

Dois indicadores facilmente observáveis de desempenho escolar são a freqüência à escola e a defasagem entre idade e série. Nos últimos anos, a cobertura da educação básica no Brasil se tornou praticamente universal e tem havido um esforço bastante grande, por parte de muitas secretarias de Educação, para impedir que os alunos fiquem retidos e não acompanhem seus grupos de idade, ao longo da vida escolar. Os dados de 2001 refletem esses avanços.

A defasagem entre idade e série é uma característica bastante generalizada da educação brasileira. Aos 17 anos, quando deveriam estar concluindo o curso de segundo grau, os adolescentes estão, em média, 2,3 anos atrasados, ou seja, concluindo a oitava série do primeiro grau. Em geral, não existem grandes diferenças de defasagem entre crianças e adolescentes que trabalham e que não trabalham – menos de meio ano. Essas diferenças de acesso à escola não afetam o analfabetismo, que é baixo para ambos os grupos.

A diferença importante é quanto ao acesso à escola: até os 12 anos, o impacto do trabalho sobre a freqüência à escola é pequeno, dois a três pon-

tos percentuais; a partir daí, o impacto é crescente, com as diferenças chegando a 10 pontos percentuais ou mais a partir dos 14 anos. Aos 17 anos de idade, 26,2% dos adolescentes já estão fora da escola, sendo 32% entre os que trabalham e 20% entre os que não o fazem. A comparação entre os adolescentes que trabalham e os que não trabalham mostra que, embora o trabalho das crianças e adolescentes tenha um efeito negativo sobre o acesso à educação, os problemas de atraso escolar e abandono têm causas mais amplas, associadas à situação de pobreza e outras características da população, e ocorrem quer as crianças e os adolescentes trabalhem, quer não, ainda que em intensidades diferentes.

Tabela 27

Defasagem entre idade e série, freqüência à escola e analfabetismo

	Defasagem idade - série (anos)*			% que freqüenta a escola			% que sabe ler e escrever		
Idade	**Trabalham**	**Não trabalham**	**Total**	**Entre os que trabalham**	**Entre os que não trabalham**	**Total**	**Trabalham**	**Não trabalham**	**Total**
10 anos	1,0	0,6	0,6	97,6	98,2	98,1	83,4	93,7	93,0
11 anos	1,4	0,8	0,8	95,5	98,1	97,9	87,6	95,4	94,8
12 anos	1,8	1,0	1,1	94,6	97,3	97,0	91,4	97,1	96,5
13 anos	2,0	1,2	1,3	90,5	96,7	95,7	93,6	97,5	96,9
14 anos	2,0	1,4	1,5	85,4	94,6	92,5	95,5	98,2	97,6
15 anos	2,2	1,6	1,8	79,9	91,1	87,6	96,4	97,9	97,4
16 anos	2,2	1,9	2,0	76,2	85,2	81,5	96,3	97,3	96,9
17 anos	2,4	2,1	2,3	67,3	80,0	73,8	96,4	97,2	96,8
Total				79,4	93,8	90,4	94,9	96,7	96,3

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.
* A defasagem é calculada supondo que o aluno com 10 anos deve estar na quarta série etc. Assim, o aluno com 10 anos que estiver na terceira série terá uma defasagem de um ano.

A análise mais detalhada dos dados permite identificar as situações mais associadas ao abandono escolar. Em relação à ocupação, ela é maior entre os que trabalham em atividades domésticas e por conta própria. Em relação à atividade, o abandono é maior entre os que trabalham em atividades industriais e de transportes. Do ponto de vista regional, o Nordeste e o Sul têm percentagens maiores de abandono do que as regiões Sudeste e Centro-Oeste. O abandono é menor nas regiões metropolitanas e maior na zona rural. O abandono é maior entre a população que se define como "preta" do que entre as demais. No

grupo de 15 a 17 anos, 34% dos homens já estão fora da escola. Para as mulheres, a proporção é de 30%.

Ainda que esses quadros tenham sido interpretados em função do impacto do trabalho sobre a educação, é bastante provável que haja também um efeito inverso, sobretudo para os grupos de mais idade, isto é: que seja a ausência à escola que leve ao trabalho de crianças e adolescentes, e não o contrário. De fato, apesar de o acesso à escola estar praticamente generalizado no Brasil de hoje, a situação da oferta educacional ainda é precária nas regiões rurais, sobretudo para as séries mais adiantadas. Mesmo quando existe escola para adolescentes de 14 a 17 anos, é bastante provável, nas áreas rurais e nas periferias urbanas, que essas escolas funcionem de forma precária, com professores desmotivados e despreparados, transmitindo conhecimentos que pouco ou nenhum sentido fazem para os estudantes. Seja pela precariedade das escolas, seja pelo atraso acumulado ao longo dos anos, seja pela desmotivação do meio, seja pelo desejo de ter alguma renda própria, o fato é que um grande número de adolescentes abandona a escola ao redor dos 14 anos e, a partir daí, o trabalho passa a ser uma alternativa de ocupação razoável, que traz benefícios monetários imediatos e evita a ociosidade. Na medida em que isso ocorre, não faz sentido coibir o trabalho de crianças e adolescentes, sem assegurar que eles tenham condições efetivas de freqüentar uma escola que os motive e interesse. No entanto, vale ressaltar que, embora as escolas deixem a desejar em termos de qualidade do ensino e de infra-estrutura, é importante assegurar o acesso à escola de maneira a provocar sua melhora por meio da pressão da comunidade escolar.

O suplemento especial da Pnad de 2001 sobre o trabalho infantil incluiu duas perguntas sobre o abandono e a falta ocasional à escola, cujos resultados principais podem ser vistos na tabela 28. O motivo que mais aparece para o abandono é o da decisão do próprio aluno, sobretudo entre os mais velhos: "não quis freqüentar a escola". O trabalho aparece como segunda razão, com 20% das respostas entre os mais velhos. Na área rural, um forte fator para o abandono ainda é a ausência de escola perto de casa (16%). A falta ocasional é explicada sobretudo por doença (51% das respostas) e depois, novamente, pela decisão individual do aluno ("não quis comparecer"). Problemas com a própria escola (falta de professor, greve) são também significativos e afetam sobretudo o segmento de mais idade.

Tabela 28

Razões para a falta ocasional e o abandono escolar (%)

	Idade			Área			
	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 17 anos	Metropo-litana	Urbana	Rural	Total
Razões para a falta ocasional à escola							
❑ Doença	61,2	49,4	36,6	53,7	51,6	43,9	50,9
❑ Não quis comparecer	7,3	13,2	20,7	14,5	13,1	8,1	12,7
❑ Falta de professor, greve	7,9	13,3	15,7	10,1	13,2	10,6	11,8
❑ Trabalhar ou procurar trabalho	0,3	1,9	5,8	1,2	1,7	5,2	2,2
❑ Falta de transporte escolar	1,7	2,7	2,6	0,4	0,7	10,8	2,3
❑ Ajuda nos afazeres domésticos	0,7	2,4	1,9	1,4	1,4	2,8	1,6
❑ Outros motivos	21,0	17,1	16,7	18,7	18,3	18,6	18,5
❑ Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Razões para abandono escolar							
❑ Não quis freqüentar escola	5,8	32,5	39,0	19,0	27,5	22,4	24,2
❑ Trabalhar ou procurar trabalho	0,1	7,7	20,5	9,4	10,5	10,1	10,2
❑ Falta vaga na escola	13,9	6,4	3,2	16,7	7,1	3,4	8,1
❑ Doença ou incapacidade	5,4	17,8	5,3	6,3	8,0	6,2	7,1
❑ Não existe escola perto de casa	11,5	3,7	2,7	2,1	3,0	16,1	6,5
❑ Os pais ou responsáveis não querem que freqüentem	13,4	2,4	1,1	4,9	7,3	6,0	6,4
❑ Falta dinheiro para as despesas (de mensalidade, material, transporte etc.)	6,7	3,8	2,9	6,9	4,5	3,1	4,6
❑ Outros motivos	43,2	25,7	25,4	34,6	32,1	32,8	32,8
❑ Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pnad 2001, tabulação especial.

Conclusões

Como a população brasileira é sobretudo urbana, o trabalho infanto-juvenil ocorre também principalmente nas áreas urbanas, mas, proporcionalmente, tem mais importância nas regiões agrícolas, em atividades também agrícolas e em famílias que trabalham por conta própria, seja na agricultura, seja em atividades urbanas, como o pequeno comércio e os serviços. Em termos regionais, ele prepondera tanto nos estados mais pobres do país, como Bahia e Ceará, quanto nos estados do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que têm uma tradição de agricultura familiar mais consolidada. Nas idades menores, prevalece o trabalho sem remuneração, que vai aumentando com a idade. Na medida em que a população brasileira deixa o campo, o trabalho infanto-juvenil também se reduz. Boa parte do trabalho de crianças e adolescentes parece estar associada à condição de pobreza das famílias, mas não parece corresponder a uma estratégia das famílias mais pobres para aumentar sua renda, e sim a uma condição de vida de crianças e adolescentes que não está limitada aos segmentos mais pobres. Isso não significa que não existam situações específicas em que a contribuição fi-

nanceira da criança e do adolescente não seja importante, bem como situações de exploração abusiva de seu trabalho. Uma análise global como esta não permite examinar situações específicas onde possa estar ocorrendo sobreexploração; mesmo assim, é possível identificar situações bastante problemáticas, como a do trabalho doméstico de meninas, ou o trabalho de crianças em atividades de lavoura extensiva. No entanto, o tempo que as crianças dedicam ao trabalho tende a ser pequeno, e não há incompatibilidade absoluta entre trabalhar e estudar, ainda que as crianças que trabalham venham a ter um nível de escolaridade um pouco abaixo das que não trabalham, diferença que tende a se agravar com a idade. A deficiência escolar, principalmente nas idades mais avançadas e na zona rural, parece estar muito mais associada às limitações do sistema educacional do que à necessidade de trabalhar por parte da criança ou adolescente.

Uma política eficaz de combate ao trabalho de crianças e adolescentes não pode concentrar-se na repressão dessa atividade, e sim em criar condições para que ela seja descontinuada. A principal dessas condições é, sem dúvida, a melhoria do sistema educacional e a criação de um sistema de incentivos, como o bolsa-escola e os programas de geração de emprego e renda para as famílias. A segunda é a identificação de situações em que o trabalho de crianças e adolescentes é indispensável como meio de sustento para as famílias. Os dados mostram que o peso relativo da renda da criança para a família evolui de cerca de 13%, ao redor dos 10 anos de idade, para aproximadamente 20%, aos 17 anos. Como as famílias desse grupo têm, em geral, cinco a seis componentes, isso significa que o trabalho do jovem é normalmente utilizado para o próprio sustento, e não o da família, ainda que possa haver situações distintas. Por fim, existem situações óbvias de sobreexploração do trabalho de crianças e adolescentes que precisam ser coibidas diretamente. Entre essas, talvez a mais significativa e que não costuma receber maior atenção seja o trabalho doméstico feminino, uma situação de semi-servidão que requereria um estudo mais aprofundado e o desenvolvimento de uma política específica para a sua erradicação.

6

O futuro da educação*

Introdução

Nos próximos 15 anos, a educação na América Latina e no Caribe sofrerá os efeitos negativos da estagnação econômica, instabilidade política e capacidade decrescente dos governos de desenvolverem políticas sustentadas e de longo prazo. A globalização econômica e cultural terá um efeito muito negativo, ao contribuir ainda mais para os níveis de desigualdade e exclusão social na região. As instituições educacionais se transformarão sob a influência de tendências como a universalização da educação inicial, a relevância crescente da ciência e da tecnologia no currículo da educação básica, a adoção de novas tecnologias de ensino, a demanda crescente de educação para toda a vida, e uma preocupação crescente com o uso sistemático de avaliações do desempenho dos alunos. As novas tecnologias de informação poderão vir a ser um instrumento importante para a melhoria da educação, ao ajudar na formação dos professores, dar acesso a conteúdos de melhor qualidade e abrir novas oportunidades de aprendizado; mas há também o risco de uma desigualdade digital crescente e de que se perca

---

*A primeira versão deste texto foi publicada em Schwartzman (2001a). Nessa edição e na versão na internet, podem ser vistos os gráficos com os resultados da pesquisa Delphi, assim como tabelas e quadros adicionais. Agradeço a Ana Luiza Machado, diretora da Unesco-Orealc, pela oportunidade de coordenar este estudo. Todas as conclusões e interpretações apresentadas neste texto são minhas e não expressam, necessariamente, os pontos de vista da Unesco, de suas autoridades ou dos países-membros.

de vista o papel dos professores como *role models* e pessoas de referência insubstituíveis para os estudantes.

Esses desafios de grandes transformações e necessidades crescentes, em um contexto econômico e político pouco favorável, serão enfrentados por níveis cada vez mais altos de envolvimento e participação de todos os setores da sociedade nas questões educacionais, e pela crescente descentralização e autonomia das instituições educacionais em relação aos governos centrais. Grandes projetos de reforma patrocinados por governos terão poucas chances de sucesso se não envolverem as comunidades e não levarem em conta o que acontece no dia-a-dia das escolas. Envolver a comunidade significa levar em conta os interesses e estimular a participação de todos os setores interessados na educação – estudantes, suas famílias, professores, diretores de escola, futuros empregadores. Levar a sério o que ocorre no dia-a-dia das escolas significa entender que determinações externas e mudanças globais serão efetivas, se não tiverem uma relação clara e bem definida com as formas pelas quais o processo educacional ocorre na prática.

Essa descrição do futuro é o quadro que emerge dos resultados de um estudo Delphi sobre o futuro da educação na região, com base nas respostas de um painel de cerca de 50 especialistas e 32 outras autoridades educacionais e líderes no setor. Especialistas e pessoas influentes foram convidados a participar no projeto, por sua reputação e por indicações feitas entre si. Não se trata de uma amostra representativa, mas os resultados expressam os pontos de vista de um grupo muito significativo de pessoas, que definem a agenda de pesquisa, discussões e as orientações de política educacional de muitos governos e agências governamentais e multilaterais.

Nesta análise, fazemos às vezes distinção entre os "especialistas" e as "pessoas influentes", considerando especialistas as pessoas que tenham realizado trabalhos de pesquisa e publicado estudos sobre temas educacionais. Não é uma distinção perfeita, dado que muitos especialistas são também pessoas influentes; nesses casos, a classificação "especialista" foi adotada. As comparações dos pontos de vista dos especialistas e das pessoas influentes mostram algumas diferenças significativas. Em geral, no entanto, há convergência, sugerindo que existe bastante consenso a respeito dos principais temas e problemas da educação na região.

Antecedentes

Ao final do século XX, o Escritório Regional da Unesco para a Educação na América Latina (Orealc/Unesco) preparou uma análise retrospectiva do desenvolvimento da educação na região nas décadas mais recentes, trabalho reali-

zado por solicitação dos ministérios da Educação da região, com o apoio do governo da Espanha e dos escritórios da Unesco nos diferentes países. A conclusão foi que, em geral, a região ainda estava longe de ter atingido os objetivos a que os países se haviam proposto em iniciativas como o Projeto Principal de Educação da Unesco de 1981, ou a Declaração de Jomtien de 1990, que deu origem à iniciativa Educação para Todos.[133] Apesar de todos os esforços para universalizar a educação básica, reduzir o analfabetismo e melhorar a qualidade e a eficiência da educação, entramos no século XXI com muitos dos problemas identificados pelo Projeto Principal de Educação, de 1981, ainda por resolver. A Declaração da Educação para Todos trouxe uma nova concepção sobre a natureza e o papel da educação na sociedade. Na prática, no entanto, em termos de conteúdo, pedagogia e procedimentos gerenciais, essa nova concepção acabou por se diluir, na maioria dos países, nos procedimentos convencionais e rotineiros de sempre.

Quais são as perspectivas para os próximos 15 anos? Na opinião do painel que respondeu a esta pesquisa, duas tendências possíveis, mas contraditórias, parecem claras:

- a educação continuará a ter um importante papel em termos culturais e pessoais, assim como de eqüidade e justiça social; além disso, há um grande consenso em que, com as mudanças mais recentes na economia mundial, a educação se tornou um instrumento fundamental para garantir a viabilidade econômica dos países;
- ao mesmo tempo, existem sinais inquietantes de que a integração econômica e cultural estimulada pela globalização está tendo um efeito negativo sobre a maioria dos países da região, aumentando as desigualdades e a exclusão social, e reduzindo a capacidade dos governos de investirem em políticas sociais, especialmente em educação.

Tendências não significam que o futuro está dado. Os sistemas educacionais podem mudar, e seguramente mudarão. Eles podem incorporar novas formas organizacionais, trazer novos recursos, novas metodologias, novos instrumentos, e receber mais apoio da sociedade. Nesse processo, eles podem superar as restrições impostas até mesmo pelos cenários mais pessimistas a respeito do futuro.

Para pensar sobre o futuro e ajudar a propor alternativas, o Escritório da Unesco para a Educação na América Latina e Caribe resolveu promover este

---

[133] Unesco-Orealc, 1981; e Unesco, 1990.

estudo sobre o futuro da educação na região.[134] Inicialmente, um questionário, preparado com a ajuda da Unesco e conforme a metodologia dos estudos Delphi,[135] foi enviado a um painel de 82 especialistas e pessoas de influência na área da educação na região. A primeira parte do questionário tratava de assuntos relacionados com o contexto econômico, político e social mais amplo; a segunda, com as relações entre educação, economia e sociedade. A terceira parte incluía questões mais específicas, relacionadas às maneiras pelas quais os sistemas educacionais estão organizados e ao seu funcionamento. Para cada questão, os participantes recebiam um conjunto de afirmações e se pedia que opinassem, primeiro, sobre a probabilidade de que elas ocorressem nos 15 anos seguintes e, depois, sobre se elas teriam um efeito positivo ou negativo. Na maioria, as afirmações eram feitas, intencionalmente, de forma categórica e forte, para estimular a reação dos integrantes do painel.[136] Posteriormente, um grupo de especialistas participou de uma reunião em Santiago, onde tomaram conhecimento dos resultados da pesquisa e foram convidados a apresentar trabalhos e discutir seus pontos de vista a respeito dos temas levantados pelo questionário.

A técnica Delphi deveria ser um processo interativo, em que os participantes apresentam seus pontos de vista em uma primeira rodada e depois têm a oportunidade de revisá-los, a partir da informação que recebem a respeito dos pontos de vista do grupo como um todo. Neste estudo, os resultados iniciais

---

[134] Os resultados deste estudo, assim como de outros trabalhos realizados pela Unesco com o mesmo objetivo, foram apresentados na VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, realizada nos dias 5, 6 e 7 de março de 2001, na cidade de Cochabamba, Bolívia. Ver Unesco-Orealc (2001a; 2001b).

[135] A técnica Delphi foi desenvolvida inicialmente pela Rand Corporation, nos Estados Unidos, na década de 1940, como um instrumento para explicitar e organizar as opiniões de especialistas sobre diferentes tópicos, especialmente na área do *technological forecasting*. Centenas de estudos foram feitos usando essa abordagem e se tornou claro, desde o início, que o principal valor do instrumento não era a produção de previsões acuradas, e sim seu uso para identificar temas e questões centrais para a antecipação de cenários futuros. Para uma visão geral e uma perspectiva crítica, ver Sackman (1974).

[136] Em geral, essa estratégia deu certo, mas alguns participantes objetaram em relação à forma pela qual as perguntas foram formuladas, acreditando que o questionário continha alguns pressupostos implícitos e não-declarados, especialmente no que se referia ao relacionamento entre educação e trabalho, educação e as novas tecnologias, educação e as instituições internacionais, e outros. Havia, no entanto, perguntas abertas para que os participantes pudessem expressar outros pontos de vista, e muitos o fizeram. Outra objeção foi que o questionário parecia supor que a América Latina e o Caribe eram uma região homogênea, e não levava em conta as diferenças profundas que existem entre diferentes países. Esta é uma crítica válida e assinala uma limitação importante deste estudo, que não teve como ser contornada, dadas as limitações de tempo e recursos, e a necessidade de apresentar um panorama abrangente.

foram distribuídos para todos os participantes, mas poucos deles enviaram comentários adicionais ou alteraram suas opiniões em função dos resultados. A reunião de Santiago, no entanto, foi uma oportunidade excelente para clarificar e aprofundar o entendimento da maioria dos temas da pesquisa. Assim, decidimos considerar essa reunião equivalente a uma segunda rodada da Delphi. Este documento se baseia tanto nos resultados do questionário quanto nos textos e discussões do seminário e, ainda, nos comentários e críticas recebidos por uma primeira versão deste texto.

Este trabalho não foi uma tentativa ingênua de prever o futuro. No entanto, especialistas e pessoas influentes têm mais condições do que outros de identificar as tendências atuais e imaginar o que podemos esperar delas, assim como de moldar o futuro em certa medida. O objetivo principal do estudo, portanto, é o de entender melhor as restrições que teremos de enfrentar nos próximos anos, e identificar os instrumentos e ferramentas que podemos utilizar para melhorar a situação presente.

O contexto

Globalização

Das diferentes tendências possíveis sobre o cenário global apresentadas para a avaliação dos participantes, os efeitos econômicos da globalização foram escolhidos como os mais prováveis, com um efeito mais negativo sobre a região, aumentando a exclusão social e as desigualdades. No seminário, José Joaquín Brunner comentou a tendência, entre intelectuais e políticos, de ver a globalização como um processo único e integrado, do qual conseqüências gerais também decorreriam, sem no entanto se esforçarem para identificar seus diferentes aspectos e conseqüências em diferentes contextos. Na verdade, muitas dessas tendências supostamente atribuídas à "globalização" são independentes umas das outras, e nem todos os países reagem à globalização da mesma forma. Condições nacionais, capacidade local e competência ainda são os principais fatores que explicam como diferentes países respondem às condições globais.[137]

Mudanças demográficas, desenvolvimento econômico, emprego e educação

A sociedade está passando por alterações profundas em toda a região, e essas mudanças exercerão grande impacto na educação. As principais tendências são

[137] Brunner, 2001.

o declínio nas taxas de fertilidade, a concentração das populações nas áreas urbanas e o acesso crescente das mulheres ao mercado de trabalho. Na medida em que as populações se tornam mais urbanas e mais envelhecidas, o foco das políticas educacionais também muda, das questões de acesso e cobertura, para as questões de qualidade e conteúdo. As escolas nos subúrbios das grandes metrópoles superpovoadas têm de lidar com problemas de violência urbana e anomia social, em uma escala até agora desconhecida. Na medida em que as mulheres entram no mercado de trabalho, seus filhos passam a precisar de mais escolas maternais e jardins-de-infância, onde possam ficar por mais horas cada dia e começar sua educação formal mais cedo. Todas essas mudanças requerem mais recursos, professores mais bem formados, melhores administradores e uma relação mais clara entre educação e oportunidades de trabalho.

Pedro Sáinz e Mario La Fuente, em seu texto, examinam as perspectivas de desenvolvimento econômico para a região, assim como seu provável impacto nas ocupações e nas competências que as escolas deveriam desenvolver em seus alunos.[138] Baseados na experiência dos últimos 20 anos e nas características atuais da economia internacional, eles não acreditam que a economia da região venha a se desenvolver muito rapidamente nos próximos 15 anos. Mesmo em um cenário de crescimento, eles pensam que as principais transformações ocorrerão em segmentos específicos e determinadas sociedades, com seus benefícios também restritos a determinados grupos. Em outras palavras, mesmo nas condições mais favoráveis, a tendência será o desenvolvimento econômico ocorrer nos setores mais modernos, altamente capitalizados e tecnicamente competentes de alguns países, criando poucos empregos de alta qualidade e apenas para pessoas de alta educação. Para ocupações de produtividade intermediária, é provável que as oportunidades de emprego cresçam menos do que as taxas de expansão das oportunidades ocupacionais. Um crescimento econômico com essas características pode ter efeitos positivos importantes nos países, ao expandir o setor moderno de serviços, aumentar a demanda interna, reduzir os níveis de pobreza e proporcionar mais impostos aos governos, que podem utilizá-los para políticas sociais de diferentes tipos. No entanto, não se pode esperar que a economia absorva grande quantidade de pessoas formadas no ensino médio ou superior, e seu efeito sobre a distribuição de renda não deve ser muito significativo.

Essa visão difere do que dizem os defensores da teoria do "capital humano", segundo a qual a educação, por si mesma, seria um fator produtivo, gerando riqueza e atraindo capitais e tecnologias. Esse tema é abordado no texto de Henry Levin,[139] que apresenta um panorama da evolução da teoria do capital

---

[138] Sáinz e La Fuente, 2001.
[139] Levin, 2001.

humano desde seus inícios, com os trabalhos de Gary Becker, até as versões mais atuais. Os primeiros trabalhos sobre a teoria do capital humano se basearam no fato de que os países com populações mais educadas eram muito mais produtivos do que outros, e essas diferenças não poderiam ser explicadas por diferenças em relação aos fatores econômicos tradicionais – capital, trabalho, terra e matérias-primas. O que eles não fizeram, no entanto, foi identificar mais especificamente como a educação contribuía para a criação da riqueza. É isto que fazem os autores mais recentes, como diz Levin:

> Em ambientes dinâmicos onde existem mudanças constantes de preços e de produtividade, decorrentes em parte de mudanças tecnológicas e alinhamentos dos mercados, os métodos tradicionais de alocação de recursos se tornam ineficientes. Que habilidades são necessárias para ajustar estes desequilíbrios e tornar as firmas mais produtivas? Mais educação, e sobretudo a educação superior, dá aos trabalhadores a capacidade de entender com plenitude seus papéis no processo produtivo e fazer, de forma tácita, os ajustes requeridos pelas mudanças nos preços e na produtividade dos insumos. Estes ajustes permanentes permitem um retorno ao equilíbrio no sentido econômico de uma equalização dos custos e ingressos à margem e de maximização da produtividade e do lucro.

A observação importante, aqui, é a referência aos "ambientes dinâmicos", onde esses ajustes que favorecem a eficiência ocorrem. Esses ambientes correspondem aos setores mais modernos da economia mencionados por Sáinz e La Fuente, fora dos quais os efeitos produtivos da educação parecem ser bem mais limitados.

Gastos públicos

Apesar da expectativa de que a economia não terá condições de absorver um número crescente de pessoas altamente educadas, a demanda de educação na região continuará sendo intensa. Na medida em que a população se torna mais educada, pessoas com mais qualificações tomam o lugar de outras menos qualificadas, mesmo se não existirem novos postos de trabalho, ou se a economia não estiver se transformando ou modificando de forma mais significativa. Essa vantagem relativa dos mais educados é um poderoso incentivo para que os indivíduos busquem mais educação, mesmo quando os benefícios sociais e econômicos da mobilidade educacional sejam pequenos, e até mesmo negativos. Essas expectativas de rendas mais altas e empregos mais estáveis são somente parte de um movimento muito mais geral das novas gerações por mais educação, que é também parte, se quisermos usar o termo, de um processo mais geral

ainda de globalização. Para os estratos médios e altos na maioria dos países, ser estudante é parte essencial do estilo de vida dos jovens. Para os estratos médios, a pressão social para buscar algum tipo de diploma de nível superior é muito forte, e a educação secundária completa está se tornando o requisito indispensável para o gozo da cidadania e a convivência social. Para os estratos sociais mais baixos, a educação é vista como o melhor caminho para a mobilidade social, renda e emprego estável. Todos os participantes do painel concordam que a educação deveria continuar a se expandir e melhorar sua qualidade nas próximas décadas. Vários deles insistiram em que as funções de difusão e manutenção de valores, de aumento da eqüidade, desenvolvimento de pensamento crítico e aumento do capital social são mais importantes do que o desenvolvimento de habilidades específicas exigidas pelo mercado de trabalho. Ser educado – ou, mais especificamente, ter completado pelo menos os primeiros oito ou nove anos da educação básica e, em muitos casos, cursos superiores – não é visto como meio para um fim, mas como um novo direito social ao qual todos deveriam ter acesso.

O contraste entre o que ocorrerá na economia e o que se espera que aconteça na educação deverá acentuar-se, pois se espera que os custos da educação aumentem cada vez mais nos próximos anos, mas os recursos para isso não virão, ou pelo menos não nos montantes desejados. Os participantes do painel se dividiram a respeito de se os gastos públicos com educação aumentarão ou ficarão estagnados, mas a ausência de recursos suficientes foi considerada um cenário futuro bastante preocupante. Ainda que possa haver uma tendência de aumento absoluto e relativo dos gastos com a educação, os recursos serão inadequados.

Na medida em que o acesso à educação fundamental se universaliza – como já ocorre na maioria dos países da região, inclusive o Brasil –, a pressão pela expansão dos níveis mais altos e mais dispendiosos – educação secundária, educação técnica, educação superior – também aumenta. José Pablo Arellano observa que o custo da educação secundária é, em média, 30% maior *per capita* do que o da educação primária, e esse custo se multiplica várias vezes para a educação superior.[140] Melhorar a qualidade da educação em todos os níveis também é extremamente caro: requer professores mais qualificados e com maiores salários, menos alunos por professor, melhores edifícios, equipamento mais adequado, laboratórios, computadores, bibliotecas. Ainda existe algum espaço para o aumento dos gastos públicos com educação, mas não muito. Na análise de Arellano, os países da região já investem cerca de 12% de sua renda *per capita* em educação, valor que pode ser colocado em comparação com os níveis de gastos

[140] Arellano, 2001.

dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), 19%; a percentagem para o Chile é 17%. Dessa forma, um aumento de 50% nos gastos públicos *per capita* em educação traria os países da região a níveis semelhantes aos dos países que mais investem em educação no mundo. Isso não seria suficiente, no entanto, dada a renda *per capita* tão menor da região. Mesmo nos melhores cenários, então, os países terão de escolher entre melhorias modestas da educação primária e secundária e expansão da educação superior pública; não será possível fazer as duas coisas.

Governabilidade e reforma educacional

Os participantes não tinham certeza, mas tenderam a discordar da afirmação de que "as democracias terão dificuldade em se firmar e serão substituídas por governos populistas, ou enfrentarão problemas de estabilidade". Essa atitude era de se esperar, pois, pela primeira vez na história, os governos da quase totalidade dos países da região foram eleitos democraticamente, e tentativas isoladas de rompimento da normalidade democrática têm encontrado fortes resistências nacionais e internacionais.

Democracia política, no entanto, não é o mesmo que governabilidade. Em todos os países, existe uma distância importante entre o que os governos podem proporcionar e as expectativas crescentes da população, abrindo caminho para políticas populistas, situação em que os políticos prometem mais do que podem cumprir, e sacrificam objetivos de longo prazo por impactos de curto prazo na opinião pública e nos meios de comunicação. Na área da educação, políticas populistas podem significar instabilidade institucional, falta de liderança, desperdícios e incerteza quanto à existência de recursos, tudo isso conduzindo à impossibilidade de levar adiante projetos de longo prazo de desenvolvimento institucional e melhoria da educação.

Os problemas de governabilidade são respondidos muitas vezes pela tentativa, por parte dos governos, de reduzir as demandas a que devem atender. Um modo de fazer isso é pela transferência dos custos e responsabilidades da área pública para o setor privado. Essa tendência ao "governo mínimo" e à privatização é descrita muitas vezes como parte do processo mais amplo de "globalização", mas deriva, na verdade, de uma desconfiança muito mais profunda a respeito da capacidade dos governos de funcionarem adequadamente. No outro extremo, existe na região uma forte inclinação a tentar resolver os problemas de governabilidade através de legislações detalhadas, por uma parte, e da criação de todo tipo de conselhos e órgãos colegiados, por outra, tudo com o objetivo de garantir direitos e de amarrar as mãos dos governantes. Uma terceira tendência é transferir as responsabilidades dos níveis mais altos para os mais baixos da

administração pública – estados e municipalidades –, a partir da suposição de que, quanto mais próximas das raízes, melhor as escolas devem funcionar.

Assim, ainda que a previsão do painel em relação à democracia não seja negativa, existe uma preocupação clara com o papel dos governos na administração da educação, que se manifesta na firme preferência dos participantes por regimes descentralizados e com grande participação da sociedade nas atividades educacionais. Essa preocupação aparece também na desconfiança revelada por vários participantes a respeito dos grandes projetos de reforma educacional que são muitas vezes adotados pelos governos. Rosa Maria Torres, em sua análise dos 10 anos da iniciativa Educação para Todos, mostra o contraste entre as propostas inovadoras da Declaração de Jomtien de 1990 e a maneira rotineira e convencional em que as políticas educacionais foram implementadas em diversos países desde então.[141] Graciela Frigerio chama a atenção para a incapacidade das reformas abrangentes de alterarem a cultura das escolas, condição sem a qual nenhuma política educacional pode ter sucesso;[142] e Álvaro Marchesi ressalta a possível contradição inerente ao fato de que o primeiro item em uma lista das condições para a melhoria da educação na região é o forte envolvimento dos governos com os valores da educação; mas que todos os demais itens nessa lista se referem a coisas que precisam ocorrer na base do sistema educacional, onde as escolas e a sociedade se encontram.[143]

Educação e sociedade

Entre os participantes, havia grande consenso de que a educação está se movendo no sentido de maior descentralização, autonomia e participação da comunidade, uma tendência considerada positiva. A sociedade está se tornando mais consciente da importância da educação, e isto permite que ela forneça novos recursos ao setor, além daqueles proporcionados pelo Estado. Entre as contribuições positivas da educação para a sociedade, duas pareciam estar por ocorrer e teriam um forte impacto: a reorganização da cidadania, pela criação de uma ordem social mais justa; e o desenvolvimento de habilidades e competências para a vida, que permitiria reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Na visão dos participantes, organizações internacionais e multilaterais terão um papel cada vez maior a desempenhar nesse processo, mas eles não esperam que seu impacto seja especialmente importante.

---

[141] Torres, 2000.
[142] Frigerio, 2001.
[143] Marchesi, 2001.

Descentralização e autonomia

É difícil saber se a previsão dos participantes sobre a tendência à descentralização e à autonomia local deriva da observação do que vem ocorrendo, ou se se trata da expressão do que eles acham que deva ocorrer. Em todo caso, essas fortes expectativas e preferências pela descentralização estão associadas a um ceticismo crescente a respeito da capacidade gerencial das autoridades centrais e, mais importante ainda, ao entendimento de que a educação é uma atividade que requer criatividade, liderança e iniciativa permanentes, e por isso não pode ser bem desempenhada pela obediência a procedimentos burocráticos e linhas hierárquicas e verticais de mando. Essa noção, explicitada com clareza no texto de Ana Luiza Machado,[144] é um componente central do projeto Escolas de Aceleração, descritas por Henry Levin, e pode ser generalizada para todos os contextos educacionais, independentemente das orientações pedagógicas de cada um.[145] Como observa Graciela Frigerio,[146] a descentralização, por si mesma, pode não produzir os resultados esperados, quando não passa de um pretexto das autoridades centrais para se eximir de suas responsabilidades, e não vem acompanhada de mudanças efetivas na cultura das escolas. A expectativa, no entanto, é que o aumento da responsabilidade e da capacidade de decisão local possa funcionar como um forte incentivo para a criação de novas culturas institucionais, que não teriam como ser administradas por cima, ou pelo lado de fora das instituições.

Diversidade e multiculturalismo

Um tema relacionado à descentralização e autonomia local é a preocupação crescente, na América Latina e no Caribe, com as grandes diferenças culturais e lingüísticas que existem em muitos países. Esse tema é de importância especial para países como Bolívia, Peru, Equador, México e Paraguai, que têm grandes populações nativas, falando outras línguas que não o castelhano, assim como para países como Brasil, Chile e Argentina, onde as minorias nacionais quase desapareceram, mas hoje ressurgem, buscando recuperar suas identidades e demandando uma educação que seja relevante para suas culturas. No passado, a assimilação cultural era considerada inevitável e a educação nas línguas nativas era aceita como, no máximo, uma forma de transição para integrar as novas

---

[144] Machado, 2001.
[145] Levin, 2001.
[146] Frigerio, 2001.

gerações na cultura dominante. Hoje, como argumenta Luis Enrique López, a noção prevalecente é de que as crianças devem receber educação bilíngüe, de tal forma que possam, ao mesmo tempo, preservar e desenvolver suas identidades e participar da cultura global dominante.[147] É necessário ver a educação multicultural como muito mais do que ação afirmativa, ou a busca da variedade cultural por ela mesma. Esta questão é analisada com muita clareza por Kwame Anthony Appiah:

> O argumento fundamental em favor do cosmopolitismo e multiculturalismo deriva do entendimento a respeito do papel da sociedade em criar opções entre as quais as pessoas possam escolher com autonomia. A liberdade de se criar a si mesmo, a liberdade que o liberalismo celebra, requer um leque de opções socialmente transmitidas a partir do qual se possa inventar aquilo que chamamos de nossas identidades. Nossas famílias e escolas, nossas igrejas e templos, nossas associações profissionais e nossos clubes, nos proporcionam dois elementos fundamentais da caixa de ferramentas da autocriação. Primeiro, eles nos proporcionam identidades já prontas – filho, amante, marido, doutor, professor, metodista, trabalhador, muçulmano –, cujas formas são constituídas por normas e expectativas, estereótipos e demandas, direitos e obrigações; segundo, elas nos dão a linguagem com a qual podemos pensar sobre estas identidades dadas, e que podemos utilizar para criar outras identidades novas.[148]

Na região, existem algumas experiências importantes de educação multicultural desse tipo, e um amadurecimento importante no entendimento de como isso deve ser feito, como se pode ver no texto de López. Paradoxalmente, o multiculturalismo, como contraponto ao cosmopolitismo, é um componente importante da agenda social globalizada. Projetos multiculturais costumam receber forte participação e apoio internacionais, em que organizações não-governamentais e multilaterais estabelecem contatos diretos com populações nativas, muitas vezes deixando de lado as instituições educacionais e as autoridades dos respectivos países. Os benefícios que esses projetos podem trazer para as comunidades são, em geral, bastante claros. Menos clara, no entanto, é a capacidade desse tipo de abordagem de atingir, de fato, os milhões de pessoas que continuam vivendo à margem, não somente da cultura, mas dos recursos e das políticas sociais de seus próprios governos.

---

[147] López, 2001.
[148] Appiah, 1997. (A tradução é minha.)

Parcerias e privatizações

Os participantes do painel não estiveram de acordo quanto à noção de que a tendência à descentralização e à autonomia local pudesse ser entendida como uma tendência à descentralização e ao esmaecimento da distinção entre instituições públicas e privadas. O princípio de que todos os cidadãos têm direito à educação, e que os governos têm a responsabilidade de proporcionar os recursos para garantir esse direito de cidadania, não está em discussão. As demandas de educação, no entanto, são grandes e muito diferenciadas, e os recursos públicos são escassos. É necessário, por isso, discutir as prioridades no uso dos recursos públicos e trazer recursos adicionais, para garantir a provisão de educação para todos.

No passado, essa questão era muitas vezes colocada em termos da tensão entre os possíveis papéis do Estado, da família e da Igreja, como principais provedores de educação, e vinha associada ao tema da liberdade de ensino e dos direitos à educação laica ou religiosa. Hoje, poucas pessoas, e nenhum dos participantes do painel, colocam em dúvida os direitos das famílias e das igrejas de proporcionar a educação que lhes pareça melhor para seus membros e descendentes. Todos concordam, ao mesmo tempo, em que o governo deve permanecer como o principal provedor de educação básica na região. Essa responsabilidade, no entanto, não deve ser deixada somente na mão das autoridades educacionais e necessita obter o apoio e a participação de outros setores dos governos e da sociedade civil, como está enfatizado na Declaração de Jomtien de 1990, sobre Educação para Todos.

As limitações de recursos são somente uma das razões pelas quais essa ampla cooperação é necessária. O envolvimento de diferentes setores da sociedade com as escolas lhes traz as preocupações, os valores e as atitudes do mundo real, faz com que se sintam responsáveis ante a sociedade e torna os conteúdos da educação mais relevantes para os estudantes. Marcela Gajardo, em seu texto,[149] apresenta um quadro bastante abrangente dos diferentes setores que começam a se envolver cada vez mais com a educação na região. Aí se incluem homens de negócios e empresários, fundações privadas, organizações governamentais e não-governamentais, instituições associadas a igrejas e movimentos religiosos, associações de pais e mestres, associações comunitárias e muitas outras. Em alguns casos, eles trazem recursos adicionais às escolas; em outros, eles criam e mantêm suas próprias escolas, ou programas para estimular determinadas atividades; e

---

[149] Gajardo, 2001.

podem envolver-se na administração de instituições e recursos públicos. Seu trabalho pode se limitar a ajudar em situações em que os recursos públicos são ineficientes, mas pode adquirir objetivos muito mais complexos e ambiciosos, ajudando a conceber novos programas, dando atenção especial a estudantes mais carentes ou com maiores dificuldades de aprendizagem, e ajudando a definir e implementar políticas educacionais.

Essa tendência em relação à participação cada vez maior da sociedade na educação abre caminho para inovação e pode trazer mais recursos, mas é muito debatida. Para seus críticos, ela faz parte de uma tendência dos governos a deixar de lado suas responsabilidades e a renunciar aos valores associados à educação pública. Para seus defensores, ela faz parte de um movimento saudável e necessário de redução da burocracia, ineficiência e irrelevância cultural, que ocorrem com tanta freqüência na educação pública tradicional.

Cultura, valores cívicos, capital social, eqüidade

Os participantes do painel acreditam que a educação pode desempenhar um importante papel para estimular os valores cívicos e culturais, e aumentar a eqüidade social, com um impacto que foi considerado muito importante.

A noção de que as escolas deveriam incentivar e desenvolver os valores cívicos, culturais, sociais e morais sempre esteve presente nas instituições educacionais em toda parte. Os conteúdos específicos desses valores, naturalmente, variam muito, e nossa pesquisa não teve como aprofundar a questão. Para vários participantes, haveria uma oposição entre esse papel moral e cultural da educação e uma visão estreita do ensino, como orientada exclusivamente para as necessidades do mercado de trabalho. Para a maioria, no entanto, essas duas funções, de capacitação para a cidadania e para o trabalho, não pareceriam estar em contradição.

Tradicionalmente, os valores culturais são incluídos nos currículos escolares através do ensino de história, geografia, literatura, religião e, em alguns casos, através de cursos especiais de "educação moral e cívica", como ocorreu no Brasil na época do regime militar. A visão predominante, hoje, é que esse tipo de curso acaba se tornando formal e distante da vida real dos estudantes, e deixa de cumprir suas funções. A tendência atual é tentar ensinar esses valores clássicos, junto com outros novos, como o cuidado com o meio ambiente, a não-discriminação e a prevenção de doenças contagiosas, como temas "transversais", que devem fazer parte do ensino de todas as matérias. Essa noção está presente nos currículos oficiais de muitos países. No Brasil, os Parâmetros Curriculares Nacionais para as quatro primeiras séries do ensino fundamental incluem, como temas transversais, Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural,

Saúde e Orientação Sexual; e, para a quarta e à oitava séries, além dos já citados, os temas Trabalho e Consumo.[18] Mas ainda não há evidência de que essa orientação esteja produzindo os resultados esperados.

Para um grupo de participantes, o importante não é ensinar valores e cultura na forma tradicional, mas desenvolver nos estudantes a capacidade de olhar a sociedade de forma independente e crítica. Nessa perspectiva, a educação não deveria ser uma linha de mão única de transmissão de conhecimentos e valores estabelecidos, e sim um processo criativo através do qual os estudantes, junto com seus professores, pudessem desenvolver suas mentes, a habilidade de pensar por conta própria e de transformar sua sociedade. Se as escolas pudessem funcionar conforme esse modelo, elas deixariam de ser instrumentos de reprodução de diferenças e hierarquias sociais estabelecidas e se transformariam, em si mesmas, em poderosos instrumentos de mudança. O problema é que, na prática, os professores raramente têm os recursos pedagógicos e culturais para desenvolver esse tipo de trabalho, e a perspectiva "construtivista" acaba por deixar os estudantes sem aprender os conteúdos mínimos de competência de leitura, escrita e matemática, sem os quais a educação não pode avançar.[151]

"Capital social" é um conceito distinto. Em um sentido estrito, ele é o mesmo que "competência social", a capacidade que as pessoas têm de se relacionar umas com as outras, de trabalhar em grupos e de lidar com o público. É possível argumentar que essas competências são muito importantes para uma vida produtiva e cheia de significado, e que as escolas deveriam dar mais ênfase ao seu desenvolvimento em vez de gastar toda sua energia no ensino de conhecimentos formais, sem ligação com as situações de vida real da grande maioria dos estudantes. Em um sentido mais amplo, "capital social" se relaciona com o conceito de "confiança", o compartilhamento de valores e vínculos comunitários que faz com que as pessoas confiem umas nas outras. Vários autores, e inúmeras pesquisas, têm mostrado que essas redes de confiança são um recurso tão importante para o desenvolvimento econômico quanto capital e conhecimentos técnicos, e que não é possível desenvolver uma economia plena em sociedades onde as pessoas desconfiam todo o tempo umas das outras.[152] Por

---

[150] Ministério da Educação, 1998.

[151] Oliveira, 2002.

[152] A origem do conceito é atribuída a Max Weber, para quem os valores éticos do protestantismo teriam criado o tecido moral que serviu de base para o comportamento racional nas sociedades capitalistas; e a Alexis de Tocqueville, que escreveu sobre a importância da vida em comunidade e das redes sociais na formação dos Estados Unidos. Mais recentemente, essa noção foi retomada por Robert D. Putnam, em seus livros sobre a Itália e os Estados Unidos (Putnam, Leonardi e Nanetti, 1993; Putnam, 2001). Depois, ela foi adotada e disseminada por Francis

mais importante que seja o capital social, no entanto, não há nenhuma clareza quanto à forma pela qual as escolas podem contribuir para sua formação, a não ser em termos muito gerais.

A idéia de que a educação, e mais especialmente a educação pública, é um instrumento para melhorar a eqüidade econômica e social foi consenso entre as pessoas influentes no painel, mas não entre os especialistas – um dos poucos pontos, na realidade, em que discordaram.[153] Intuitivamente, pode parecer óbvio que, nas sociedades que podem proporcionar uma boa educação básica a todas as pessoas, existe mais igualdade de oportunidades. Há forte evidência de que as diferenças em educação são o principal correlato da desigualdade de renda, e que os países com pouca educação são, normalmente, os mais desiguais socialmente.[154] No entanto, se não existem novas oportunidades de trabalho, a expansão da educação pode funcionar simplesmente como um mecanismo para distribuir os postos existentes de acordo com as credenciais educacionais dos candidatos, credenciais estas que dependem, por sua vez, do capital cultural e dos recursos financeiros dos estudantes e suas famílias. Uma oferta maior de oportunidades educacionais pode reduzir o valor das credenciais, mas não levaria, por si só, à criação de riqueza adicional. Quando as credenciais são mais importantes do que as competências efetivas das pessoas, não há incentivo para melhorar a qualidade da educação, que se transforma em um ritual burocrático e formalista, ao fim do qual as credenciais – certificados, diplomas – são distribuídas.

O papel das organizações internacionais

Para os participantes do painel, as organizações internacionais e multilaterais aumentarão sua presença nos próximos anos, mas eles não são muito otimistas a respeito de seu possível impacto.

Organizações internacionais e multilaterais podem influenciar a educação de muitas maneiras diferentes. Nos últimos anos, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a colocar a educação no alto de suas agendas e desenvolveram estudos e *policy papers* para definir estratégias e prioridades, que podem apoiar através de assistência técnica e empréstimos de longo prazo.[155]

Fukuyama, para quem "o capital social é a capacidade que surge da prevalência das relações de confiança na sociedade, e é desenvolvido e transmitido por mecanismos culturais como a religião, a tradição e o hábito histórico" (Fukuyama, 1995).

[153] Para os especialistas, a probabilidade de que a educação tivesse um impacto significativo na eqüidade social não foi muito alta – 3,3 pontos, em uma escala de 1 a 5. Para os influentes, no entanto, a média foi bem mais alta, 3,75 – uma visão muito mais positiva a esse respeito.

[154] Barros, Henriques e Mendonça, 2000.

[155] Por exemplo, Inter-American Development Bank (1997), World Bank (2002a; 2002b). Sobre a evolução recente da cooperação internacional, Schwartzman (1995).

Canadá, Espanha, Estados Unidos, Suécia e outros países desenvolvidos têm suas próprias políticas de cooperação internacional, da mesma forma que as grandes fundações internacionais, como a Ford, McArthur e Kellogg. A Unesco e outras agências das Nações Unidas têm menos recursos para investir e trabalham com os países em desenvolvimento, tratando de construir consensos na identificação dos principais problemas e difundir boas práticas. Reuniões regionais de autoridades educacionais e especialistas ocorrem com freqüência. Para países pequenos e pobres, a ajuda internacional, tanto técnica quanto financeira, pode ser crucial. Para países maiores, o impacto também pode ser importante, ao ajudar a definir prioridades, estabelecer padrões e focalizar os recursos em alguns programas específicos. No passado, a tendência das organizações internacionais era de focalizar a atenção na educação como fator de desenvolvimento, colocando a ênfase no desenvolvimento de competências e na educação técnica e profissional. Hoje, há maior preocupação com as questões de pobreza, eqüidade, *empowerment*[156] e as condições de grupos específicos, como mulheres, populações nativas e populações negras.

Se os benefícios potenciais da assistência e cooperação internacional parecem óbvios, os efeitos que essas diferentes influências estão tendo na prática, para o bem ou para o mal, ainda precisam ser mais bem analisados. A impressão dominante entre os participantes foi de que os efeitos negativos preponderam, e isso merece ser considerado seriamente. Grandes projetos, com financiamento internacional, podem levar à criação de burocracias que funcionam de forma paralela às administrações governamentais existentes, deixando-as intocadas. Eles podem ser muito ineficientes, gastando recursos de equipamento e assistência técnica sem avaliação adequada de resultados; e, quando terminam, podem não deixar nada em seu lugar. Organizações multilaterais e não-governamentais trabalham muitas vezes com agendas simplistas e genéricas, motivadas ideologicamente ou estabelecidas através de negociações políticas complexas, e não têm mecanismos para absorver as críticas que possam surgir quanto à sua atuação, apesar da sofisticação e complexidade dos estudos que muitas vezes encomendam ou patrocinam.

Educação e o mercado de trabalho

As relações entre a educação e os requerimentos do mercado de trabalho estão se transformando, e continuarão a se transformar nos próximos 15 anos;

---

[156] Termo que tem sido traduzido para o português como "empoderamento".

mas não houve consenso, entre os participantes, sobre as características principais dessas mudanças, ou seu impacto. Os participantes acreditam que as instituições de nível superior continuarão a se diferenciar entre as mais acadêmicas e as mais técnicas, ou vocacionais, mas não acreditam que essa tendência terá maior impacto. Eles tendem também a acreditar que as escolas, sobretudo as de nível médio, estão se aproximando progressivamente dos mercados de trabalho, e que isso pode torná-las mais relevantes para os estudantes. Eles se dividem, no entanto, quanto ao possível dilema entre a educação geral, com ênfase nas competências gerais, e a educação mais técnica e especializada, orientada para o desenvolvimento de habilidades profissionais. Vários participantes comentaram esta questão em detalhe, insistindo em que essas duas vertentes não deveriam ser tratadas como excludentes entre si.[157]

Não há dúvida de que os estudantes que recebem uma educação abrangente, que são capazes de dominar os conceitos básicos da linguagem, da matemática e das ciências, e entender as condições passadas e presentes da sociedade em que vivem, terão mais facilidade em encontrar trabalho, e terão mais condições de se transformar em cidadãos conscientes e críticos, do que aqueles que somente recebem um treinamento técnico bitolado. Na prática, no entanto, as sociedades que conseguiram universalizar a educação secundária em geral não conseguem proporcionar o mesmo tipo de educação para todos. Há diferentes explicações para isso, que vão desde as relações existentes, de forma implícita, entre a "educação geral" e as culturas e valores de determinadas classes ou grupos sociais, até a distribuição desigual das habilidades e competências intelectuais entre a população.[158] Outra explicação, mais simples, é que os estudantes oriundos de famílias mais pobres precisam começar a trabalhar mais cedo e receber treinamento para isso.

---

[157] Divonzir Gusso, em seu comentário, objetou quanto à forma pela qual a questão foi formulada na pesquisa. Para ele, "a proposição deveria haver empregado o termo 'competências cognitivas e sociais básicas' em lugar de 'conhecimentos de tipo geral' como antinomia dos resultados da 'educação profissional e vocacional' orientada para competências técnicas específicas para os postos de trabalho".

[158] Esse assunto é retomado em uma resenha recente sobre a questão das cotas raciais nos Estados Unidos. O autor mostra como, por um lado, existe uma forte correlação entre os resultados do Scholastic Aptitude Test, um exame padronizado adotado naquele país, e o nível de renda das pessoas; mas mostra, também, que a pontuação média do grupo negro mais rico, de renda familiar entre US$80 mil e US$100 mil, é ainda inferior à pontuação das famílias brancas mais pobres, entre US$10 mil e US$30 mil anuais. A explicação, para ele, reside no fato de que os negros americanos, mesmo os mais ricos, vivem isolados em suas comunidades, que reforçam os estilos culturais e intelectuais que os colocam em situação de desvantagem na competição com os brancos (Alba e Nee, 2003; e Hacker, 2003).

Os países europeus, em sua maioria, desenvolveram sistemas múltiplos de educação secundária, que separam os estudantes desde cedo em trilhos educacionais distintos, alguns mais acadêmicos, outros mais profissionais. Esta separação era compatível com um tipo de divisão do trabalho dos sistemas industriais de modelo "fordista", com um número pequeno de administradores e funcionários, de colarinho branco, e um grande número de trabalhadores especializados e não-especializados, de colarinho azul. Hoje, com o encolhimento do emprego industrial e agrícola, e a expansão dos serviços, essa divisão faz muito menos sentido.

Vários países da América Latina e do Caribe tentaram adotar caminhos semelhantes, mas com pouco sucesso, pela ausência de um setor industrial e de serviços bem desenvolvido, no qual os estudantes pudessem obter treinamento prático. Sem isso, a educação técnica de nível médio acaba se transformando, simplesmente, em uma educação secundária de baixa qualidade. As melhores experiências são, justamente, as de sistemas de formação técnica e profissional proporcionados pelo empresariado, como o Sesi e o Senai no Brasil; mas o número de estudantes que esses sistemas podem atender não é muito grande.

Esse padrão de diversificação e diferenciação tem sido criticado recentemente a partir de duas perspectivas. A primeira é a noção de que a educação profissional e vocacional é incompatível com as demandas da nova economia, onde as tecnologias mudam todo o tempo, o mercado de trabalho é instável e os melhores trabalhos tendem a requerer conhecimentos amplos, capacidade de comunicação e de relacionamento social e iniciativa, e não especializações estreitas. Para a segunda, os sistemas diferenciados são discriminatórios, relegam os estudantes mais pobres para cursos técnicos que os encaminham a empregos de baixo prestígio e baixos salários e impedem que eles possam ir adiante em seus estudos, entrando no ensino superior.

A realidade da América Latina e Caribe, no entanto, é que somente uma pequena parcela do mercado de trabalho funciona conforme as regras da "nova economia", como mostrado por Maria Antonia Gallart;[159] e os sistemas de educação média que estão se expandindo tão depressa na região dificilmente terão condições de proporcionar uma educação geral, abrangente e de qualidade, que supostamente proporcionariam. Os países da OCED, como mostra João Batista de Araújo e Oliveira,[160] não estão desmantelando seus sistemas de educação profissional e vocacional, mas adaptando-os aos novos tempos. Uma

[159] Gallart, 2001.
[160] Oliveira, 2001.

das explicações mais importantes para seu sucesso é a "contextualização" – o procedimento pelo qual conceitos abstratos e habilidades genéricas são aprendidos em situações concretas de trabalho. Esse tipo de ensino funciona melhor do que a educação formal predominante nas escolas médias convencionais.

As recomendações de política educacional que decorrem das contribuições de Gallart e Oliveira parecem claras. Competências básicas são sem dúvida importantes e devem ser proporcionadas, tanto quanto possível, nos oito ou nove primeiros anos de educação fundamental, ou primária. A educação média, particularmente quando ministrada nos moldes tradicionais e por professores mal preparados, dificilmente proporcionará aos estudantes as habilidades gerais que a nova economia, supostamente, estaria demandando. O mercado de trabalho na região não se limita às firmas de alta tecnologia. Ainda existe muito espaço para trabalhadores especializados e semi-especializados, e é melhor preparar os jovens para ocupar esses postos do que seduzi-los com a promessa de uma carreira acadêmica, que eles têm grandes chances de abandonar na metade, antes de obter os resultados esperados. É importante cuidar para que uma ênfase renovada na educação técnica e vocacional não se transforme em um novo tipo de segmentação social. Os estudantes devem ter condições de transitar entre diferentes tipos de educação média e não ter seu acesso ao ensino superior impedido por um critério burocrático qualquer.

Educação para a ciência e a nova economia

Um tema que permeia a questão das demandas do mercado e da diferenciação das escolas é o da intensidade e da natureza da educação científica que os estudantes precisam receber. Jorge Allende, em sua apresentação sobre o impacto atual dos avanços da ciência na sociedade, mostra-se preocupado com os altos níveis de analfabetismo científico nas sociedades modernas e faz uma convocação para maiores esforços, a fim de fechar esta brecha. Para ele:

> *El aprendizaje de las ciencias tiene que iniciarse desde los primeros años de escolaridad. Es fundamental que los niños aprendan el enfoque de exploración, del juego experimental en que tratamos de contestar preguntas sobre el hombre y el universo, no memorizando las respuestas, sino buscando contestaciones con simples herramientas que manipulamos con nuestras propias manos. Esta metódica esta plenamente de acuerdo con los postulados de la reforma educacional en que se le otorga la mayor importancia a la actividad del educando versus el discurso del docente. Es importante que nuestros niños experimenten tempranamente el gozo del descubrimiento y que aprendan la fascinación de la ciencia. El método científico tiene además muchos valores formativos cono la sana crítica, la rigurosidad en el*

> *sacar conclusiones y el absoluto respeto por la verdad. Los niños que han conocido a la ciencia y a los científicos desde sus primeros años serán ciudadanos que se interesaran por la ciencia y valoraran la labor que hacen los científicos.*[161]

Sua preocupação não é com a funcionalidade da educação científica e tecnológica para o mercado de trabalho, mas com a ciência como um componente central da cultura ocidental, baseado na apreciação dos fatos, na dúvida metódica e na racionalidade. Em parte, essa preocupação coincide com a de muitos outros autores que escrevem sobre a necessidade de tornar a educação mais criativa, mais significativa para os estudantes, e menos calcada na memorização e no trabalho de rotina. Neste sentido, os problemas com o ensino das ciências não são muito distintos dos do ensino das humanidades, que também costuma ser apresentado, na maioria de nossas escolas, de forma burocrática e sem fazer sentido nem para os estudantes, nem para um grande número dos próprios professores.

Uma das dificuldades quanto à formação científica e humanística dos estudantes e professores é que a educação formal está se ampliando, mas não pode mais se basear, sem maiores reflexões, nos cânones intelectuais e culturais daquilo que se considerava, no passado, uma educação científica e humanística "apropriada". O problema não é, simplesmente, que exista educação de má qualidade, mas está relacionado aos diferentes entendimentos a respeito dos conteúdos que uma educação "apropriada" deveria ter. Peter Scott, vice-reitor da Kingston University, na Inglaterra, falando para uma platéia na África do Sul, observou que a cultura intelectual do Ocidente foi afetada, nos últimos anos, por dois fenômenos, sendo um deles a crítica do modernismo e suas implicações. "Cruzou-se uma fronteira entre os sistemas 'modernos', organizados, apesar das dificuldades, ao redor de valores universais e temas unificados, e a *posthistoire,* o território desconhecido dos sentidos desconstruídos, valores relativos e verdades evanescentes." O segundo fenômeno foi a expansão do ensino superior, que hoje incorpora novos tipos de estudantes, que não têm as referências culturais e acadêmicas que eram entendidas de forma instintiva pelos seus predecessores. Com esta expansão, novos temas, novas formas de ensino, novas modalidades de pesquisa foram introduzidas, e as tradições educativas do passado já não podem ser adotadas de forma natural e automática. Por causa disso, diz Scott, em termos de seus valores cognitivos, a cultura intelectual do Ocidente é hoje mais aberta e menos segura. Essa abertura e essas dúvidas são tanto epistemológicas quanto substantivas, e isso afeta não só a educação, como a organiza-

---

[161] Allende, 2001.

ção das instituições e das profissões. Não é que os pressupostos intelectuais e culturais das sociedades modernas ocidentais tenham perdido seu valor. Mas agora se sabe que existem diferentes maneiras de aprender o que é relevante e importante para nossas sociedades, em relação aos conteúdos e às maneiras pelas quais esses conteúdos são difundidos e apropriados.[162] Em resumo, diz ele:

> A globalização da ciência e da tecnologia não leva a uma ciência e tecnologia universais e impermeáveis a variações locais, mas ao oposto, uma produção de conhecimento socialmente distribuída (e democrática?) que reflete, plenamente, as diferenças nacionais, étnicas, de classe, econômicas e culturais. Em outras palavras, a presença da competição internacional não pode ser usada como pretexto para abolir estas diferenças. A globalização tem a ver com a incorporação de espaços "interiores", até então intocados pela cultura de elite e pela ciência "objetiva", tanto quanto (ou talvez mais?) a competição por espaços "exteriores", em termos dos mercados mundiais de ciência e tecnologia, bens e serviços.[163]

Mudanças na organização e funcionamento das instituições educacionais

Abrangência e cobertura

Várias questões da pesquisa se referiam a temas relacionados com possíveis mudanças na abrangência e cobertura dos sistemas educacionais. A educação pré-escolar continuará se expandindo? O que acontecerá com a educação continuada, ao longo da vida? Podemos esperar mudanças na forma pela qual a educação é proporcionada hoje, através da escolaridade formal? O que acontecerá com as escolas?

Uma das proposições da Declaração de Jomtien de 1990 era que "a educação se inicia no nascimento", e que a educação infantil deveria ser proporcionada "através de arranjos envolvendo as famílias, comunidades e programas institucionais, como for apropriado em cada caso". Vários países da América Latina e do Caribe experimentaram grande expansão da educação infantil e pré-escolar nos últimos anos. Os participantes do painel acreditam que essa tendência continuará e que essa expansão terá um impacto muito positivo na região.

---

[162] Scott, 1997:23-24.
[163] Ibid., p. 40.

A noção de que a educação e o atendimento à primeira infância, quando bem realizados, podem ter um impacto importante no desempenho futuro de crianças em situação social precária, parece bem estabelecida. Robert Myers, que fez uma avaliação dos programas de educação infantil na América Latina para a iniciativa Educação para Todos, acredita em sua importância, mas é muito crítico a respeito do que ocorreu na América Latina nos últimos anos:

> Como os programas Cuidado e Desenvolvimento da Primeira Infância estão em estágio inicial em muitos países, é possível construí-los de forma inovadora, levando em conta as diferentes condições, buscando convergências e envolvendo as comunidades locais no processo. Isto significa que é necessário agir de forma lenta, experimentando e reinventando, construindo empreendimentos em colaboração, alimentando e apoiando diferentes iniciativas, e criando capacidade e competência. Infelizmente, esta necessidade vai contra os desejos sociais e políticos de agir rapidamente, para atender tantas pessoas quanto possível. Ela vai contra os desejos das burocracias de simplificar a administração, proporcionando o mesmo serviço para todos e evitando colaborações entre diferentes setores. E vai contra as características de muitas organizações internacionais, nas quais a promoção e o sucesso dependem do número de crianças ou famílias atendidas, da capacidade de promover uma doutrina específica da agência, e/ou a capacidade de mover dinheiro. O foco quantitativo e o sentido de urgência inibem o desenvolvimento de programas de qualidade, apesar da retórica.[164]

Esse comentário poderia ser aplicado igualmente para a expansão quantitativa da educação primária e secundária, que levou a maioria dos países a aumentar o número de anos requeridos para a obtenção dos primeiros certificados, sem nenhuma garantia de que esse aumento estivesse relacionado com um aumento correspondente na aquisição de conhecimentos e habilidades.

O forte apoio dado pelos participantes do painel à ampliação da educação formal aos primeiros anos é coerente com a reserva manifestada em relação a duas outras proposições, onde se afirmava que os atuais sistemas escolares perderiam gradualmente sua importância, com o desenvolvimento de outras formas de educação – a distância, no trabalho, com o apoio de computadores e independentemente da idade – que seriam proporcionadas por pessoas e instituições fora dos sistemas escolares regulares, e independentemente dos currículos

[164] Myers, 2000. (A tradução é minha.)

estabelecidos, assim como dos sistemas de exames e seqüências de ensino usuais. Embora os participantes reconheçam as dificuldades financeiras, administrativas e culturais dos atuais sistemas de educação formal, eles se mostram relutantes em adotar uma visão mais radical a respeito de possíveis mudanças na sociedade de conhecimento do futuro.

O impacto das novas tecnologias

Os participantes crêem que as novas tecnologias de informação terão um impacto positivo no funcionamento das escolas e nas atividades de ensino, tanto para os professores quanto para os alunos; mas eles não acreditam que essas tecnologias possam ter um papel importante na redução das diferenças sociais, ou em ajudar os países mais pobres a se desenvolver mais rapidamente, reduzindo a brecha educacional que os separa dos países mais desenvolvidos.

Em seu texto, José Joaquín Brunner apresenta uma visão bastante articulada a respeito dos impactos que as novas tecnologias de informação poderão vir a ter na educação, alterando-a de forma profunda, pela educação para a vida, educação a distância, aprendizagem distribuída e a institucionalização das redes. Essas tecnologias, por causa de seus custos decrescentes e recursos cada vez melhores, podem se constituir em poderosos instrumentos para que países com menos recursos possam se mover mais rapidamente, a custos mais baixos, para responder aos desafios educacionais do século XXI.[165] Leon Trahtemberg discute essa questão através de um cenário que elabora a respeito do que seria a "escola do século XXI". Nela, os estudantes aprenderiam sobre computadores e comunicações, que usariam como apoio para todas as suas atividades de aprendizado. Eles trabalhariam com muito mais independência, combinando trabalho individual e trabalho de equipe. As barreiras entre escola e sociedade desapareceriam, cada estudante se desenvolveria conforme seu próprio ritmo, e a educação interdisciplinar e prática seria a regra, e não a exceção.[166]

A transição entre a educação tradicional atual e a "escola do século XXI", no entanto, não ocorreria sem problemas. As novas tecnologias de informação e computação são muito rápidas, eficientes e produtivas quando funcionam, mas requerem uma infra-estrutura de apoio que muitas vezes não existe nas regiões mais pobres: suprimento estável de energia elétrica, boas linhas telefônicas, assistência técnica disponível e competência local para ligar os equipamentos, instalar os softwares, montar e dar apoio técnico às redes. Além

[165] Brunner, 2001.
[166] Trahtemberg, 2001.

disso, usar um computador ainda costuma ser visto como um desafio assustador, para os não-iniciados. A expectativa é que, à medida que as tecnologias de informação e computação amadureçam, elas possam vir a se tornar cada vez mais baratas, amigáveis e menos dependentes de infra-estrutura e apoio técnico. Os computadores podem tornar-se tão acessíveis e transparentes para o usuário, em seu funcionamento interno, como as geladeiras e os aparelhos de TV já o são.

Já é possível observar algumas tendências nessa direção, mas existem outras atuando em sentido contrário: a grande competição entre os fornecedores para oferecer produtos cada vez mais sofisticados e caros, com acesso a bancos de dados e sistemas de busca complexos, uso de imagens e cinema, e demanda de conexões mais rápidas e imediatas. O uso da internet se generaliza cada vez mais, fazendo supor que se tornará universal em pouco tempo; mas, ao mesmo tempo, os requerimentos de equipamento e infra-estrutura se tornam mais complexos, e os conhecimentos tácitos requeridos para seu uso também aumentam. Assim, é possível que o *digital gap* entre os usuários mais sofisticados desses novos recursos e a população mais ampla esteja aumentando, apesar das tendências em contrário.

Ter o equipamento e conseguir acessar a internet, no entanto, não é suficiente. O passo seguinte, e mais importante, é ter certeza de que os conteúdos disponíveis para os estudantes são apropriados, e possam chegar até eles de forma inteligível. O elo fundamental nesse processo é o professor. As novas tecnologias de informação podem ser muito úteis para proporcionar materiais pedagógicos de qualidade a professores e alunos, compensando as eventuais limitações de formação dos professores. No entanto, os estudantes dificilmente saberão como buscar os conteúdos se os professores não estiverem a seu lado, proporcionando um modelo de trabalho e ajudando-os nos primeiros passos.

Os benefícios potenciais das novas tecnologias de informação para a educação podem ser conquistados, mas não se pode supor que a simples posse de computadores e acesso à internet resolva a questão.[167] Para obter os efeitos desejados, são necessários investimentos bem direcionados e de longo prazo em infra-estrutura, decisões apropriadas na escolha de materiais de

---

[167] "*Lo que no está claro es con qué velocidad la escuela podrá adaptarse a las nuevas circunstancias, hacer la transición desde el mundo analógico al digital y así aprovechar las posibilidades que ofrecen las NTIC en su versión más avanzada. Ni está claro tampoco cuántas escuelas y familias podrán completar esa transición y cuántas quedarán rezagadas, profundizando aún más la fractura de la sociedad. Ni tampoco se sabe por el momento con certeza qué resultados y ventajas reales de aprendizaje irán incorporando esas tecnologías, ni a qué costos para los gobiernos y los particulares*" (Brunner, 2001).

ensino e estudo, e um trabalho intenso para convencer e capacitar os professores a fazer uso desses recursos. Nesse processo, os sistemas de educação pública sofrerão forte competição de provedores privados de educação. Se não conseguirem se adaptar aos novos tempos, eles correrão o risco de ser percebidos, cada vez mais, como obsoletos e irrelevantes, e perderão terreno ante outros provedores de serviços educacionais, geralmente organizados como empresas lucrativas. Se forem bem-sucedidos, no entanto, os sistemas públicos poderão, finalmente, ter à disposição os instrumentos de que necessitam para cumprir seu papel histórico de proporcionar educação relevante e de qualidade para todos.

Avaliação

Dois itens no questionário tratavam de temas relacionados às políticas orientadas para a melhoria da qualidade da educação: um, relativo às avaliações quantitativas das competências de alunos e professores; o outro, relacionado à profissão docente. Os participantes acreditam haver uma tendência no sentido do uso cada vez maior das medidas de competência e desempenho, mas se mostraram divididos quanto a seu impacto, se positivo ou negativo. Eles acreditam que a profissão docente está em transformação, mas tampouco mostram consenso sobre suas conseqüências.

Avaliações sempre fizeram parte da vida diária das instituições de ensino, mas a busca de padrões quantificáveis e comparáveis no espaço e no tempo é um desenvolvimento relativamente recente. Na medida em que aumentam a descentralização e a autonomia local das escolas, também cresce a necessidade de avaliar de forma independente o quê, quanto e quão bem os estudantes estão aprendendo e, dessa forma, conhecer as boas experiências a serem seguidas, assim como os falsos caminhos a serem evitados. Na última década, muitos países na região estabeleceram sistemas nacionais e regionais de avaliação. Os resultados obtidos têm confirmado, em linhas gerais, o que os especialistas já esperavam, a respeito da má qualidade predominante em quase toda parte. Ao mesmo tempo, importantes debates têm surgido a respeito da precisão, sentido e uso apropriado desses resultados.

Em seu texto, Patricia Arregui identifica a ampla variedade de objetivos que podem ser buscados pelos diferentes sistemas e procedimentos de avaliação, e chama a atenção para os problemas que podem surgir quando avaliações projetadas para um determinado objetivo são usadas para outros propósitos. Ela também identifica vários problemas, alguns técnicos, outros políticos, que derivam da falta de legitimação social desses procedimentos avaliativos, tanto em

relação aos conteúdos de aprendizagem avaliados quanto às próprias metodologias utilizadas.[168]

Por exemplo, os instrumentos de avaliação de uso corrente são, em sua maioria, construídos e analisados seguindo metodologias que medem a posição de cada pessoa, ou grupo, em uma ou mais dimensões de conhecimento ou habilidades, em curvas de distribuição de resultados. Nesse procedimento, os valores médios são uma resultante estatística. As pessoas ou grupos podem ser comparados entre si, e as variações através do tempo podem ser medidas, mas não existe critério para definir quais são os níveis de conhecimento aceitáveis ou não, para cada nível escolar e em cada dimensão. No entanto, esses resultados são muitas vezes apresentados como se fossem referidos a um padrão de qualidade predefinido, em que os resultados médios são considerados aceitáveis, os resultados abaixo da média, inaceitáveis, e assim por diante.

Existem procedimentos que permitem identificar, pelo consenso dos especialistas, os níveis esperados para diversas séries. É possível também desenvolver avaliações a partir dos conteúdos estabelecidos em programas e currículos escolares, de tal maneira que os resultados não sejam expressos em termos de dimensões e habilidades genéricas, mas sim em termos do domínio de competências previamente estabelecidas. Essas avaliações, muitas vezes, dependem de procedimentos mais qualitativos, que vão além das metodologias tradicionais de múltipla escolha, mas que requerem procedimentos extremamente complexos para a mensuração posterior dos resultados.

A capacidade dos países da região de construir essas avaliações e utilizá-las bem é limitada, inclusive pelo fato de que os educadores, em geral, não têm formação adequada em estatística e psicometria, e os estatísticos dificilmente dominam os conteúdos educacionais que as avaliações devem conter. No entanto, pressões e demandas externas levam alguns países e regiões ou estados a lançar programas apressados de avaliação de seus sistemas educacionais, sem uma estratégia de longo prazo tanto para sua utilização quanto para a formação de especialistas com as competências técnicas adequadas.

Idealmente, países e regiões ou estados deveriam desenvolver consensos a respeito dos padrões de conhecimento que esperam para suas crianças, e a comunidade educacional precisa confiar em que esses padrões estão adequadamente refletidos nos instrumentos de avaliação. Na tradição européia, existem padrões de qualidade estabelecidos por consenso, e que servem de base para as

---

[168] Arregui, 2001. A autora coordena, junto ao Grupo de Análisis del Desarrollo de Lima, o Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del Preal y Grade, que é um fórum permanente de informações e discussão sobre o tema das avaliações, disponível na internet em <www.grade.org.pe/gtee-preal/gteepreal.htm>.

avaliações de conclusão da educação secundária ou média, ainda que não permitam o acompanhamento sistemático do desenvolvimento dos alunos para atingir esses padrões. Os Estados Unidos desenvolveram sistemas de avaliação quantitativa, como o Scholastic Aptitude Test (SAT), que cumpre função similar.[169] Na quase totalidade dos países da América Latina, no entanto, só existem programas ou "parâmetros curriculares" estabelecidos por alguma autoridade educacional, que refletem os desejos e os pontos de vista de um conjunto de educadores, sem nenhum mecanismo regular que permita saber se esses conteúdos são os mais indicados, e em que medida os estudantes conseguem dominá-los ou não.

Na ausência de consenso sobre padrões de qualidade, e ante a ameaça que as avaliações apresentam de trazer à luz problemas e dificuldades, é muito freqüente elas encontrarem forte resistência entre determinados grupos de professores, pedagogos e autoridades escolares, principalmente quando estes não têm a oportunidade de participar de sua formulação e implementação. Parte dessa oposição pode ser, simplesmente, uma forma de autoproteção, já que os resultados das avaliações de estudantes podem ser utilizados para avaliação indireta de professores e autoridades escolares. Em outros casos, ela deriva de concepções de determinadas correntes pedagógicas que rejeitam a validade das medidas estatísticas, ou temem que estas possam trazer embutidos conteúdos pedagógicos e educacionais implícitos, que terminariam por se impor em relação aos programas e parâmetros curriculares existentes.

O caso a favor das avaliações quantitativas na região também sofre pela incapacidade da maioria dos governos de utilizar bem os resultados das avaliações que patrocinam. A simples publicação dos resultados pode, sem dúvida, funcionar como um instrumento poderoso para estimular uma emulação saudável por resultados entre escolas, regiões e países. Entretanto, um uso mais adequado das avaliações requer que elas sejam empregadas para identificar problemas que estejam afetando determinadas áreas ou grupos na aprendizagem de conteúdos específicos, e que estejam associadas a programas projetados para ajudar a corrigir e superar essas dificuldades. Existem muitos exemplos internacionais do uso de avaliações como instrumentos efetivos de política educacional, mas quase nada na região da América Latina e Caribe.

A generalização do uso de avaliações quantitativas é também influenciada por tendências internacionais relacionadas com os processos de globalização. Se uma determinada firma pretende se estabelecer em determinado país, ou região ou estado, ela pode se interessar pelos níveis das provas de desempenho dos

---

[169] Para uma descrição desses sistemas, ver Arregui, Melgar, Montes, Schwartzman e Zorrilla (2001).

estudantes desse país ou região, para se informar sobre suas chances de contratar empregados competentes. Ela pode também examinar a reputação das universidades locais, pensando no recrutamento de seus gerentes e pessoal técnico. Dados confiáveis sobre a qualidade dos recursos humanos locais podem se transformar em vantagens relativas importantes para países e regiões, na atração de investimentos internacionais. Além disso, eles facilitam a circulação internacional de estudantes e profissionais, na medida em que suas competências e credenciais passam a ser expressas em termos reconhecidos internacionalmente.

Por estas e outras razões, vários países da região começaram recentemente a participar de avaliações internacionais comparadas, patrocinadas por diferentes instituições.[170] Entretanto, nem sempre os objetivos dessa participação têm sido devidamente considerados e discutidos. Os resultados pouco lisonjeiros dessas comparações[171] têm levado alguns governos a não mais participar dessas experiências, ou a não divulgar seus resultados.

Apesar de os governos serem, hoje, os principais promotores dos sistemas de avaliação, a expectativa é que, no futuro próximo, esse monopólio não se mantenha. Na visão de Patrícia Arregui, nos próximos anos:

> *Se pronunciará la tendencia hacia una mayor segmentación de "mercados evaluativos", con consecuencias en lo que se refiere a la equidad en las oportunidades de aprendizaje. Muchas escuelas e instituciones de educación superior privadas de elite se someterán a sistemas internacionales tipo Bachillerato Internacional o las que puedan producir y administrar directamente instituciones como ETS, con criterios o estándares internacionales de logros de aprendizaje, mientras que la mayoría de las escuelas públicas serían sujetos de evaluaciones referidas a criterios más localistas y de menor nivel de expectativas o exigencias.*

A profissão docente

Sem professores competentes e motivados, nenhuma reforma educacional, ou adoção de novas metodologias, pode ser bem-sucedida. O que ocorrerá com a profissão docente nos próximos 15 anos? O que se pode fazer a esse respeito?

---

[170] Arregui lista os seguintes projetos: "*Prueba del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la Oficina Regional de la UNESCO, en matemáticas y lenguaje; PISA: Programme for International Student Assessment de la OECD, en matemáticas, ciencias y lenguaje; TIMSS, TIMSS-R: International Trends in Mathematics and Science Study (antes Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) de la IEA; RLS, PIRLS: Prueba Internacional de Comprensión Lectora de la IEA; CES: Estudio sobre Educación Cívica de la IEA*" (Arregui, 2001:11).

[171] Ver, a respeito, Ravela (2003).

Existe uma noção bastante generalizada de que, na maioria dos países da região, os professores do ensino básico ganham muito pouco e não estão preparados para suas funções, uma situação que vem piorando, devido à redução dos recursos públicos disponíveis e à baixa prioridade dada pela maioria dos governos às demandas do setor educacional. Os dados variam muito de país para país, mas, em toda parte, é bastante claro que o prestígio da profissão de professor da educação básica é menor do que era no passado, e poucos estudantes com acesso à educação superior colocam essa profissão como sua primeira opção. A evidência a respeito da baixa qualificação dos professores vem do baixo desempenho dos alunos, ainda que isso possa ser explicado por outros fatores, relacionados às condições sociais e econômicas das famílias dos estudantes, ao ambiente escolar e à ausência de materiais pedagógicos adequados.

O Brasil, com suas grandes diferenças internas, pode ser considerado típico da região como um todo. Os professores são em sua grande maioria mulheres, principalmente nas escolas pré-primárias e nos quatro primeiros anos da educação fundamental. Os salários variam em função de os professores terem título universitário ou não e trabalharem para governos municipais ou estaduais, ou para o setor privado. Professores em escolas rurais multisseriadas, ou que só ensinam os quatro primeiros anos da educação fundamental, em geral não têm nível superior, são pagos pelos municípios e ganham pouco. Os que trabalham em escolas estaduais, sobretudo na região Centro-Sul, são funcionários dos governos estaduais, costumam ter nível superior e recebem salários mais altos; os melhores salários, no setor público, são os dos professores das escolas secundárias. Esses salários não são totalmente comparáveis com os do setor privado, que pode dar uma remuneração mensal maior, mas não tem os mesmos privilégios de estabilidade, aposentadoria etc.

Essa combinação de perda de prestígio, salários relativamente baixos e emprego público ajuda a entender por que os professores da região tendem a se organizar em fortes sindicatos e a lutar agressivamente pelos seus interesses, que consideram coincidentes com os do sistema educacional como um todo. Seria de se esperar que, na medida em que os movimentos docentes se fortalecessem, os professores pudessem melhorar seus salários e condições de trabalho, tornar-se mais motivados, investir na própria educação e, assim, beneficiar os estudantes. Entretanto, os participantes em nosso estudo não mostraram grandes expectativas a respeito do papel que os sindicatos de docentes e funcionários administrativos pudessem desempenhar no futuro próximo. Esta percepção pode estar relacionada com o fato de que os sindicatos docentes geralmente se opõem a projetos de reforma educacional, que

são vistos como ameaças à educação pública e à sua profissão. Outra possível explicação é que os sindicatos docentes tendem a ser mais fortes entre os professores mais bem formados e que trabalham para o governo central ou para os estados, e os benefícios que estes eventualmente conquistam com seus movimentos dificilmente se difundem para os que trabalham para municipalidades em regiões mais pobres, com salários e condições de trabalho bem piores. Para o bem ou para o mal, as pressões mais recentes pela reforma da educação têm vindo de fora das escolas – de governos, empresários, organizações internacionais, organizações não-governamentais, movimentos sociais – e não surpreende que os sindicatos percebam essas pressões como ameaças, e não como oportunidades.

A estratégia de longo prazo da maioria dos governos, assim como de muitos professores, é tratar de aumentar o nível de qualificação formal de todos. No passado, um diploma de nível médio de uma escola normal era considerado bastante aceitável para moças de classe média, que não tinham maiores dificuldades em ensinar crianças também de classe média a ler, escrever e contar, junto com alguns fatos, valores e atitudes. Hoje, a maioria dos países requer diplomas de nível superior de todos os professores e professoras. Esse requerimento legal, estimulado por benefícios salariais para os que conseguem esses diplomas, está gerando uma forte demanda de cursos superiores de educação e pedagogia, sem que se saiba qual o impacto deste movimento nos resultados da educação.[172]

Ernesto Schiefelbein, em seu texto, apresenta um modelo de "*workshops* de aprendizagem", que busca ir além das tradições de ensino formal e burocrático, assim como dos excessos de educação "criativa" que tem estado na moda nos anos mais recentes.[173] Diferentes países têm buscado novos formatos para o preparo de seus professores, procurando afastar-se das abordagens pedagógicas tradicionais.[174] Essas propostas inovadoras geralmente produzem bons resultados quando em escala experimental ou de projeto-piloto, mas o verdadeiro problema é o de sua generalização: como melhorar a educação de dezenas ou centenas de milhares de futuros professores, oriundos geralmente de famílias

[172] Análises dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil (Saeb) mostram que o desempenho dos alunos depende fortemente do nível educacional de seus professores. Isso pode estar refletindo o fato de que, em geral, as pessoas de nível superior têm uma bagagem cultural mais ampla, que pode beneficiar os alunos; mas não há evidência de que a aquisição recente de um diploma de nível superior qualquer tenha o mesmo efeito.

[173] Schiefelbein e Zuñiga, 2001.

[174] Ver, para o Brasil, Mello (2000).

com pouca educação e recursos culturais limitados, que não conseguem entrar nas melhores escolas e universidades, onde as experiências pedagógicas mais criativas costumam ocorrer.[175]

Uma resposta muito freqüente para os problemas de qualificação docente, mas de resultados duvidosos, são os cursos de aperfeiçoamento de curta duração, oferecidos por secretarias e ministérios, com a participação de universidades, consultores ou outras instituições públicas e privadas. Para o professor, esses cursos podem significar uma oportunidade de se afastar por certo tempo da rotina escolar, e o certificado que é distribuído ao final pode ajudar nas promoções e aumentos de salários que recebe. Para as secretarias de educação, é uma demonstração de preocupação com a qualidade do ensino e melhora seu relacionamento com os docentes. Existe uma indústria crescente de treinamento e reciclagem de professores, com firmas especializadas vendendo seus serviços para as autoridades educacionais. As avaliações que se fazem desses cursos se limitam, normalmente, a perguntar aos participantes se gostaram da experiência, e não é surpreendente que, em geral, eles digam que sim.

Uma estratégia possível para melhorar a educação a curto prazo é proporcionar aos professores material pedagógico de qualidade, pelo uso de tecnologias de ensino a distância e acesso à internet, combinada com avaliações permanentes dos resultados obtidos pelos estudantes, e procedimentos para apoiar os professores e alunos quando falhas são detectadas. Por exemplo, o Telecurso 2000, uma coleção de vídeos de aula cuidadosamente produzidos pela Fundação Roberto Marinho, tem sido adotado por muitas instituições públicas e privadas no Brasil, geralmente com bons resultados.

Os defensores mais extremados das teorias construtivistas podem se preocupar com o provimento de conteúdos pré-fabricados aos professores, supondo que isso limitaria sua criatividade, ou significaria um rebaixamento do seu trabalho. Rosa Torres e León Trahtemberg notam, no entanto, que a introdução desses novos recursos e tecnologias de informação não dispensa o trabalho do professor, que continua sendo crucial, mas altera a sua natureza. Com os novos recursos, o professor deixa de ser o único provedor de conhecimentos, e passa a

---

175 "*Cuatro años después de Jomtien, un estudio sobre la calidad de la educación, desarrollo, equidad y pobreza en la Región, auspiciado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO concluía que a pesar de la existencia de experiencias en la Región para renovar los procesos pedagógicos, no había cambios significativos en la calidad del aprendizaje y en la formación docente. En esta valoración se insinuaban ya dos indicadores que han ido tomando relevancia en los debates sobre la evaluación de la calidad en los procesos pedagógicos en la Región: los resultados de aprendizaje e el desempeño docente*" (Palacios, 2001:4).

ter o papel de um mediador e facilitador do acesso dos estudantes a um universo cada vez maior de idéias e informações. A internet, à proporção que se torna mais disponível, avança nessa direção, na medida em que permite uma comunicação de mão dupla entre produtores de conteúdo e professores, assim como dos professores entre si, em rede, e a liberdade de procurar conteúdos alternativos, de diferentes provedores.

O Portal da Educação do Chile[176] foi concebido com esta perspectiva. Na medida em que os professores e outros membros da comunidade educativa vão se envolvendo, abrem-se novos horizontes, o interesse aumenta, e eles aprendem cada vez mais, beneficiando seus alunos. Este exemplo mostra que o dilema não é entre metodologias pedagógicas "empacotadas" ou "criativas", mas entre conteúdos pobres e de pouco sentido para professores e alunos, e conteúdos vivos e cheios de sentido.

Um corolário do baixo prestígio e baixos salários é que faltam professores para atender ao crescimento vertiginoso da educação média, sobretudo nas disciplinas de conteúdo técnico e científico, como física, biologia ou química. Um modo de enfrentar esse problema seria abrir a oportunidade para que estudantes universitários e de pós-graduação, assim como jovens profissionais, possam dar aulas em tempo parcial, enquanto completam sua formação, como etapa intermediária em suas carreiras, sem precisar passar pelos cursos de formação de professores.[177] Esses estudantes e jovens graduados poderiam trazer para a educação básica conhecimentos atualizados e vivos, além da força de sua juventude e entusiasmo, e seriam uma alternativa bem-vinda para muitos professores cansados e frustrados que existem. Hoje, essa prática quase não existe, entre outros motivos por causa do requisito de que todos os professores devem passar por um treinamento específico em pedagogia. Mas é possível argumentar que pessoas participando ou oriundas da educação superior já têm conhecimentos implícitos de pedagogia, e poderiam qualificar-se rapidamente para ensinar a jovens estudantes, com um mínimo de acompanhamento e supervisão prática por especialistas.

Talvez não seja possível fazer com que a profissão docente, tal como concebida atualmente, como uma carreira para a vida, volte a ter o prestígio e o reconhecimento que teria desfrutado no passado. Como atividade temporária e carreira intermediária, no entanto, ela poderia ser uma atividade muito atrativa. O amplo uso de pessoas oriundas de outras profissões, aliado à adoção de

---

[176] <www.educarchile.cl>.

[177] Para uma elaboração dessa proposta para os Estados Unidos, onde o problema também ocorre, ver Hess (2002).

tecnologias avançadas de comunicação e compartilhamento de informações, levaria a uma transformação profunda da profissão docente. Nesse novo cenário, a maior parte do esforço pedagógico se concentraria nos primeiros anos da educação, no atendimento a grupos de risco, no desenvolvimento de conteúdos apropriados, no planejamento de novos sistemas de comunicação e transmissão de informações, nos procedimentos regulares de avaliação de resultados, e nos trabalhos de revisão e correção de rumos. Educadores profissionais altamente treinados continuariam a exercer liderança nesse ambiente educacional transformado, enfrentando os novos desafios de um trabalho muito mais rico, fluido e complexo do que a rotina das salas de aula.

Conclusão: a escola do futuro

É possível resumir este panorama das perspectivas da educação para a América Latina e o Caribe com a afirmação de que, na opinião dos especialistas e pessoas influentes da área, assim como do autor deste estudo, a região não conseguirá melhorar sua educação de forma muito significativa nos próximos 15 anos se continuar seguindo as práticas e tendências correntes e dominantes até aqui. A economia não irá crescer de forma significativa, os governos não disponibilização muito mais recursos, e a profissão docente não deverá crescer nem recuperar o prestígio e a competência necessários para responder às necessidades crescentes de quantidade e qualidade de educação.

A ausência de recursos é só uma entre várias dificuldades. Existem problemas importantes quanto à maneira como o ensino é ministrado, aos conteúdos dos cursos e à habilidade dos estudantes para aprender. As experiências de grandes projetos de reforma educacional não são boas; o que é decidido no nível ministerial, agências de assistência técnica e secretarias de Educação dificilmente chega às salas de aula, ou é reinterpretado segundo as práticas tradicionais.

Os participantes do painel e do seminário de Santiago mostraram ter consciência plena dessas dificuldades, e a maior parte de suas recomendações foi no sentido de trazer mais recursos para mudar esse quadro:

- recursos financeiros — o ensino básico continuará a ser predominantemente público; os governos necessitam aumentar seus orçamentos para a educação e usá-los melhor; será preciso tomar decisões difíceis, entre educação fundamental e superior, educação geral e educação técnica, entre regiões e grupos de risco; é necessário também mobilizar recursos privados; estudantes e famílias que podem pagar seus estudos devem fazê-lo, particularmente no ensino superior; empresas devem ser estimuladas a apoiar projetos pedagógicos e a "adotar" escolas;

- recursos da comunidade — as escolas precisam interagir cada vez mais com as comunidades em que estão localizadas, beneficiando-se do trabalho voluntário, envolvendo pais e professores em sua administração, e usando sua ajuda para mobilizar as famílias para que mantenham seus filhos na escola e acompanhem seus trabalhos;
- recursos tecnológicos — televisão, internet, computadores; todos estes recursos devem ser utilizados sempre que possam ajudar a reduzir custos, melhorar a eficiência e trazer informação de qualidade para professores e alunos;
- recursos humanos — além dos professores de carreira, outros profissionais devem ser trazidos, seja para a sala de aula, seja através de programas a distância ou em atividades extracurriculares;
- recursos de informação — é necessário saber mais o que as escolas estão fazendo, o que os estudantes estão aprendendo, quanto dinheiro existe, em que ele está sendo gasto, e se a população está recebendo um serviço correspondente aos custos existentes; para isso, os governos necessitam desenvolver sistemas estatísticos de qualidade, e implantar ou melhorar os sistemas de acompanhamento do desempenho de estudantes, de escolas e de sistemas escolares regionais e nacionais;
- recursos intelectuais — o campo da educação fervilha com idéias e sugestões de reforma, e existem muitas histórias estimulantes de projetos e experiências pedagógicas bem-sucedidas; no entanto, conhece-se pouco, na região, sobre a experiência de outras partes do mundo, sobre os resultados de longo prazo de políticas específicas, assim como sobre as alternativas, validade e possível uso dos sistemas de avaliação; temos uma idéia muito vaga a respeito de como os recursos públicos são despendidos, e pouco se sabe sobre os investimentos privados em educação; para sabermos mais sobre estes e outros assuntos igualmente importantes, precisamos de mais pesquisas e mais pessoas fazendo estudos avançados nessa área; a educação é um tema para pedagogos e educadores, mas também para psicólogos, economistas, psicometristas, sociólogos, cientistas políticos e demógrafos; pesquisas de boa qualidade em educação não são especialmente caras e podem desempenhar um papel importante, ao levantar questões, questionar políticas duvidosas e ajudar a encontrar melhores caminhos.

Subjacentes às diferentes preocupações e propostas sobre o futuro da educação, existem visões também diferentes sobre o papel que se espera que as escolas cumpram nos próximos anos. Uma visão, expressa por León Trahtemberg, é que "*la escuela va a ser el último refugio social que queda para 'salvar a los niños' y darles algo de calor y afecto, especialmente a tantos que proceden de situaciones familiares*

y económicas deficitarias".[178] Trabalhando *in loco parentis*, substituindo as famílias no provimento não só de conhecimento e informação, mas também de subsistência, valores, identidade social, modelos de comportamento e apoio emocional, essas escolas deveriam atender aos estudantes em tempo integral, e necessitam de pessoal altamente qualificado, boas instalações, equipamento e recursos financeiros. Elas dependerão, sobretudo, de uma profissão docente bem estruturada, não só em termos de sua competência técnica, mas especialmente em função do compromisso com a alta responsabilidade que a sociedade estará colocando em suas mãos.

A visão oposta é aquela que considera a escola muito mais permeável a influências e vínculos externos. A educação é uma atividade para a vida, que ocorre no lar, na praça, na rua, no trabalho e na escola. O papel da escola deve ser o de preparar os estudantes para que eles possam se conectar ao mundo maior, obter as informações que precisam, reconfigurá-las para seu uso próprio e desenvolver seus recursos e competências individuais. As escolas convencionais, tais como as conhecemos hoje, são somente um entre vários ambientes educativos, e a educação seqüencial e burocrática está fadada a ser substituída por certificações e aprendizagens de diferentes tipos. Não cabe às escolas tentar substituir as famílias, as igrejas, os governos, as instituições culturais e os meios de comunicação de massa na provisão de afeto, valores, identidade social e apoio material aos estudantes. Com isso, o peso da responsabilidade colocado sobre os ombros dos professores será menor, e a diferenciação profissional entre professores e outros provedores e facilitadores de conhecimento e formação se reduzirá.

O futuro, com certeza, estará em algum lugar entre esses dois extremos. A visão expandida do papel da educação, formulada no início dos anos 1990 pela iniciativa Educação para Todos, é ainda uma excelente formulação a respeito do que devemos almejar para o futuro, em contraste com os sistemas escolares tradicionais que ainda predominam. Estudantes diferentes – diferentes idades, culturas e condições econômicas – requisitarão diferentes tipos de escola e ambientes de aprendizagem, e diferentes sociedades, comunidades e instituições educacionais buscarão implementar seus modelos a respeito de como crêem que as escolas deveriam ser. Se a economia não consegue proporcionar empregos adequados e salários decentes, se as famílias e as comunidades não conseguem proporcionar aos jovens os valores e os modelos de vida que necessitam, se os governos não conseguem reunir os recursos materiais e

---

[178] Comunicação pessoal.

imateriais necessários para apoiar a educação, então é improvável que as escolas, por si mesmas, sejam capazes de substituir a todos. Mas as escolas não desaparecerão, os jovens continuarão a passar a maior parte de seus dias entre suas paredes, e os professores continuarão a ser o principal vínculo entre os estudantes e o mundo maior. Tudo que possamos fazer para melhorar as escolas, e fortalecer a competência e o compromisso dos professores com seu trabalho, valerá o esforço despendido.

Conclusão

Políticas sociais e política da pobreza*

Em português, a palavra "política" se refere tanto ao processo de disputa por cargos e negociação de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, entre outras. Os cientistas políticos de língua inglesa usam palavras diferentes para esses dois processos, *politics* no primeiro caso, e *policy* no segundo, expressão que costuma ser traduzida para o português como "política pública". A tradição portuguesa e brasileira aponta para o fato de que essas duas coisas estão ligadas, e uma não pode ser entendida completamente sem a outra. A tradição anglo-saxônica, por outro lado, nos lembra que a implementação de políticas públicas deve obedecer a uma lógica própria, que requer a existência de profissionais especializados, recursos definidos, metas explícitas, mecanismos de tomada de decisão, sistemas de avaliação de resultados, e assim por diante.

Políticas públicas são estabelecidas, em suas linhas mais gerais, pela política, mas só a política não é capaz de transformá-las em ações governamentais específicas. Elas dependem, além disso, dos fatos e da maneira pela qual os fatos são vistos e interpretados. Vejamos quais são os fatos e, depois, suas possíveis interpretações.

---

*Este texto baseia-se parcialmente em Schwartzman (2002), e parcialmente no meu artigo "A agenda social brasileira", a ser publicado em *Retratos do Brasil*, de E. M. P. Reis (no prelo).

A estrutura social

Em linhas mais gerais, a estrutura social de um país é dada pela sua estrutura demográfica, sua ocupação, a distribuição da riqueza entre seus habitantes e sua distribuição espacial e geográfica. Entram nesse grande painel, além disso, a existência de divisões de natureza étnica e cultural, e o que se pode denominar "capital humano", a educação. A sociedade brasileira vem se transformando rapidamente ao longo das últimas décadas, a tal ponto que a agenda social muitas vezes é superada pelos fatos.

O exemplo mais claro dessas transformações é a mudança nas taxas de fecundidade, que afeta diretamente o crescimento e as características mais gerais da população. Entre 1950 e 80, o Brasil cresceu a uma taxa média anual de 2,8%, o que significa que a população dobrava a cada 25 anos. Em 2000, essa taxa estava estimada em 1,33%, o que significa uma duplicação a cada 55 anos. Como essa taxa vem caindo, a expectativa é que, por volta de 2020, a população brasileira já tenha parado de crescer e começado a se reduzir. No passado, políticas de controle da natalidade eram proclamadas como essenciais para resolver os problemas sociais do país e até hoje ainda existe quem defenda esse ponto de vista, já totalmente ultrapassado pelos fatos. A redução da fecundidade da população não foi resultado de nenhuma política governamental deliberada, mas a conseqüência de uma série de fatores que incluem o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, a mudança da população do campo para as cidades, o aumento da educação, o aumento da informação e da disponibilidade de meios contraceptivos, e a mudança nos valores e na cultura da população.

O impacto dessa transformação é enorme. Por um lado, o Brasil começa a deixar de ter os problemas de um "país jovem", que precisa abrir cada vez mais escolas, criar cada vez mais empregos e construir mais casas para uma população em constante crescimento; por outro, começa a ter os problemas de um país adulto, que passa a envelhecer. O impacto sobre a educação é o mais visível: até recentemente, ainda se insistia na prioridade em abrir cada vez mais escolas; hoje, como que de repente, a cobertura escolar no primeiro grau já é de quase 100%, e muitos estados começam a defrontar o problema de salas vazias. A redução da pressão sobre o mercado de trabalho se fará sentir com mais força nos próximos anos, quando o tamanho das novas gerações buscando emprego começar a diminuir a cada ano. Com uma população jovem cada vez menor, e uma população mais velha ainda relativamente reduzida, a taxa de dependência da população (ou seja, o número de crianças e velhos que cada adulto deve sustentar) se reduz cada vez mais, fazendo com que as gerações jovens tenham a oportunidade de investir mais em si mesmas e poupar para o futuro. É uma janela de oportunidade que irá desaparecendo, à medida que a população enve-

lhecer, aumentando a carga de dependência das novas gerações. O envelhecimento da população coloca na ordem do dia os problemas dos custos crescentes das aposentadorias, as necessidades de atendimento médico, cada vez mais caro, dos idosos e toda a questão social do amparo à velhice, que até recentemente não fazia parte da preocupação dos brasileiros.

A outra transformação drástica ocorrida no Brasil nos últimos anos foi a transição da população do campo para as cidades. Para muitos, o Brasil ainda é visto como um país predominantemente rural, dominado pela política, economia e cultura do interior. Os entusiastas da reforma agrária ainda pensam que o futuro do Brasil depende de uma revolução no campo, como se pensava há 50 anos. atrás. No entanto, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 1992, do IBGE, já mostrava que apenas 22% da população do país viviam em área rural; em 2001, essa percentagem havia caído para 16%. Em termos de ocupação, 20,6% da população ativa do país se dedicavam a atividades rurais, muitos vivendo em regiões urbanas e trabalhando como assalariados, e não camponeses de tipo tradicional; enquanto outros, embora vivendo em zonas rurais, se dedicavam a atividades de prestação de serviços, comércio de mercadorias e outras.

Essas transformações vieram acompanhadas de mudanças também muito significativas na maneira pela qual a vida familiar e social se organiza. Já em 1992, 22% dos domicílios brasileiros eram chefiados por mulheres; em 2001, esse número havia aumentado para 27,3%.[179] O número médio de filhos por domicílio em 1992 era 1,9; em 2001, havia caído para 1,1. Em 1992, 28% dos chefes de família não tinham cônjuge; em 2001, esse número havia subido para 33%, 1/4 do total.[180] A família tradicional, portanto, formada por um homem responsável pelo sustento, por uma mulher dona de casa e vários filhos, vem perdendo lugar e sendo substituída por diferentes tipos de arranjos – pessoas que vivem sós, mulheres chefes de família, casais sem filhos, pais sem mulheres. Se a família tradicional era, como sempre se pensou, o lugar de formação e apoio para o desenvolvimento físico, cultural, moral e mental das crianças, essa função se vê cada vez mais ameaçada, criando novos problemas que até recentemente não eram parte da agenda de preocupações.

Ao final do milênio, generalizou-se a idéia de que, por causa da globalização e das políticas de estabilização econômica, as condições de vida da população brasileira se haviam deteriorado. Na verdade, os dados mostram que, apesar do pouco desenvolvimento econômico ocorrido no período, houve melhorias

---

[179] A Pnad usa a expressão "pessoa de referência", no lugar de "chefe", para designar a pessoa com a responsabilidade principal pela manutenção da família.
[180] Berquó, 2002.

significativas. O rendimento médio da população brasileira aumentou entre 1992 e 1999, segundo os dados das Pnads, para a população como um todo e para diferentes grupos sociais. A desigualdade, expressa tanto pela relação entre os grupos de renda alta e baixa quanto pelo índice de Gini, mostra uma pequena diminuição, mas se manteve alta durante a década.

Apesar da pequena melhoria, o avanço foi claramente insatisfatório, em especial para a população de menor renda. A desigualdade de renda no Brasil é considerada uma das mais altas do mundo, evocando a imagem de um país dividido entre uma pequena elite de altos rendimentos e uma grande população vivendo miseravelmente. Esta interpretação não é correta, porque os dados se referem a diferenças de rendimento monetário, e não riqueza enquanto tal. Eles excluem, assim, tanto as transferências e os rendimentos não-monetários, que podem ser significativos para as famílias mais pobres, sobretudo na área rural, quanto os recursos provenientes da riqueza acumulada, que podem ser importantes para os mais ricos. Estudos econométricos mostram que, dos diversos fatores que afetam a renda – região, idade, sexo, raça, tipo de ocupação, educação etc. –, o mais importante, de longe, é a educação.[181] Em 2001, o rendimento mensal médio de quem tinha educação superior era cerca de R$2.200 – um bom salário de classe média, mas longe de indicar riqueza – enquanto o rendimento médio de quem não tinha educação era 10 vezes menor. A implicação desse fato é que o caminho mais importante para uma melhor distribuição da renda é o aumento e a melhor distribuição das oportunidades educacionais, e não a redistribuição da riqueza.

Pobreza, miséria e indigência

Pela Pnad de 2001, haveria no Brasil cerca de 25 milhões de pessoas vivendo com uma renda familiar mensal *per capita* de cerca de R$40 ou menos (pouco mais de US$1 por dia), e outros 16 milhões vivendo com até R$60 mensais (US$2). No total, cerca de 55 milhões vivem com meio salário mínimo mensal ou menos. Que significam esses dados, em termos de condições de vida da população? Será que a população brasileira de baixa renda não tem o que comer, como faz crer a prioridade dada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva ao programa Fome Zero?

Não existem informações sistemáticas e confiáveis sobre os padrões alimentares da população brasileira. As estimativas de desnutrição feitas a partir dos

---

[181] Ver, a respeito, os diversos artigos publicados em Henriques (2000).

dados de renda são indiretas demais para serem tomadas de forma literal, assim como são arbitrárias as tentativas de estabelecer "linhas de pobreza" de um ou de outro tipo.[182] Existem, por outro lado, vários indicadores sobre as condições de vida e padrões de consumo das famílias brasileiras, que podem servir de indicação indireta sobre condições de vida. Esses indicadores sugerem que a informação sobre a renda monetária *per capita* das famílias está longe de se constituir em um bom parâmetro sobre situações de indigência, que seriam incompatíveis com as condições de moradia e consumo expressas na primeira coluna do quadro. Outra informação relevante é que todos os indicadores de condição de vida melhoraram ao longo da década de 1990, mais do que se poderia supor a partir do pequeno crescimento da renda das famílias. Assim, entre 1992 e 2001, a expectativa de vida dos homens aumentou de 62,4 para 65,1 anos e, das mulheres, de 70,1 para 72,9 anos; a mortalidade infantil caiu de 43 para 34,6 por mil em 1999. O número de casas com água encanada aumentou de 68,1% para 77,6%; o número de casas com esgoto passou de 46,1% para 59,2%; o número de casas com telefone fixo passou de 18,9% para 51%; e o número de casas com telefone celular em 2001 era de 31%.[183]

Esses dados já nos permitem uma primeira conclusão: sem diminuir a importância dos problemas de pobreza e de privação que existem e afetam importantes segmentos, o Brasil está longe de uma situação de indigência e miserabilidade generalizadas. Além do mais, o Brasil não tem problemas de falta de produção de alimentos, ou desabastecimento, que pudessem justificar políticas de envio de alimentos, exceto em situações extremas e excepcionais. O que falta é, simplesmente, dinheiro, o que justifica a importância das propostas de renda mínima que têm sido formuladas.[184] Existem boas razões para se preocupar com as situações de pobreza extrema e desenvolver políticas assistenciais e compensatórias que possam socorrer as pessoas em situações de maior privação. Mas a prioridade deve estar em melhorar a qualificação e as oportunidades de trabalho e geração de renda das pessoas.

Emprego e trabalho

A criação de postos de trabalho, em qualidade e quantidade suficientes para alterar as condições de vida da população brasileira, depende de políticas macroe-

---

[182] Ver, a respeito, Rocha (2000). Ver também Schwartzman (1997a).
[183] Dados da Pnad de 1992 e 2002, e das estimativas de mortalidade infantil e expectativa de vida do IBGE.
[184] Suplicy, 2002; e Camargo e Ferreira, 2001.

conômicas cujo escopo vai além dos limites deste livro. Mas depende, também, de uma série de políticas de nível microeconômico, que podem afetar, de um lado, a qualificação dos trabalhadores e, de outro, a organização do mercado de trabalho, criando condições de geração de renda e fazendo com que os ganhos do trabalho aumentem sua importância relativa, em relação aos ganhos do capital.

O Brasil não tem índices excepcionalmente altos de desemprego, mas isto tem mais a ver com o conceito estatístico de desemprego do que com a situação de trabalho da população. De fato, o termo "desemprego" se refere a pessoas que estão ativamente procurando trabalho e não o conseguem, em um período determinado. Ele exclui, portanto, pessoas que, por diversas razões, não estão procurando trabalho (consideradas "inativas") e as que conseguem trabalho precário, ou temporário, enquanto buscam outro ("subocupadas"). Diferentes pesquisas medem esses aspectos de forma distinta e apresentam dados de desemprego discrepantes. Em geral, como o seguro-desemprego no Brasil é ainda bastante limitado e não se aplica a pessoas fora do mercado formal de trabalho, as pessoas tratam sempre de conseguir alguma renda do trabalho e, com isso, saem das estatísticas do desemprego. Quando a economia se aquece, há muita gente procurando emprego e, com isso, aumenta tanto a ocupação quanto a desocupação; quando a economia se esfria, muita gente desiste de procurar trabalho e, dessa forma, o desemprego pode cair.

As estatísticas de emprego são importantes para medir variações de curto prazo da economia, mas, para uma visão mais completa da situação, é necessário observar o mercado de trabalho em seu conjunto, com as diferentes formas de emprego e ocupação. Chama a atenção, sobretudo, o dado de que somente 24% das pessoas que trabalham no Brasil tenham um emprego formal, ou seja, um contrato de trabalho legalmente válido; 54% dos trabalhadores não contribuem para nenhum sistema de previdência social e não têm os benefícios da aposentadoria. Outra indicação do caráter precário do trabalho é o número de horas trabalhadas por semana (exceto, naturalmente, em situações especiais, como a dos funcionários públicos): 27% dos trabalhadores não completam esse total.

A estratificação do mercado de trabalho está claramente associada à educação: funcionários, militares e empregadores têm, em média, o ensino fundamental completo (oito anos de escolaridade), enquanto os trabalhadores sem carteira vão pouco além do antigo primário (6,3 anos em média). O nicho do funcionalismo público é ocupado, em sua maior parte, por mulheres educadas; mas, no outro extremo, as mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico, com ou sem carteira, são as menos educadas. Existe também uma clara associação entre cor e qualidade do emprego: preponderam brancos entre empregadores, funcionários e empregados com carteira, e não-brancos entre trabalhadores domésticos e sem carteira.

Emprego e trabalho não são, portanto, a mesma coisa e, no Brasil, a distância entre um e outro é particularmente grande. Fica bastante clara, por esses dados, a necessidade de alterar a legislação trabalhista, para permitir que um número maior de pessoas possa ter os benefícios do trabalho legalizado e em situação menos precária. O atual sistema, além de aumentar os custos da mão-de-obra para os empregadores (que são pelo menos 80% a mais do que os do salário nominal), burocratiza o processo de contratação, que acaba se tornando inviável para pequenos empresários. A Justiça do Trabalho, que deveria ter como função principal defender os interesses dos trabalhadores, acaba funcionando como forma de forçar acordos que, na prática, reduzem os benefícios constantes da legislação e criam um ambiente de conflito e desconfiança mútua entre patrões e empregados.[185]

Fica clara, também, a necessidade de aumentar cada vez mais a qualificação profissional dos trabalhadores, através da educação em suas diversas formas; ainda que, por outro lado, a exigência, por parte dos empregadores, de níveis de educação formal cada vez mais altos possa levar, simplesmente, a uma valorização crescente das credenciais educativas, sem impacto efetivo na produtividade, resultando em discriminação ainda maior no mercado de trabalho.

Políticas sociais de primeira, segunda e terceira gerações

A mediação entre a política e as políticas públicas é feita pelo estabelecimento de uma agenda, que resulta das condições mais gerais – econômicas, políticas, sociais – de uma época, bem como dos valores e percepções que permeiam a sociedade em cada momento. No Brasil, a agenda republicana, *Ordem e Progresso*, se manteve intacta por quase um século, traduzida nos anos de governo militar para "segurança e desenvolvimento". Nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, o reordenamento da economia e das contas públicas adquiriu prioridade, como condição para o crescimento econômico e políticas de bem-estar social. O governo de Luís Inácio da Silva começou colocando em primeiro lugar, em sua agenda, a questão da fome, dramatizando a importância da questão social e refletindo o tom da campanha eleitoral, onde prevaleceu a idéia de que o governo anterior havia "esquecido o social". Na perspectiva predominante no governo Cardoso, o Brasil era visto como um país em desenvolvimento, com um forte setor industrial e agrícola e uma extensa classe média, mas com sérios problemas de desequilíbrio macroeconômico e

[185] Pinheiro, 2001. Sobre a necessidade de desregulamentar o mercado de trabalho, ver Pastore (1997, 1998).

grandes setores da população ainda excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico e social. Na perspectiva do governo Lula, o país aparece como vivendo um problema urgente de fome generalizada, analfabetismo e latifúndio, necessitando urgentemente de políticas redistributivas e de mobilização e promoção social. Com diferenças de ênfase, é possível dizer que são duas faces da mesma moeda, que podem levar, no entanto, a prioridades bastante distintas.

O estabelecimento de uma agenda de políticas públicas depende de vários fatores, como: as emergências de curto prazo, que precisam ser enfrentadas com realismo; as preferências e prioridades dos partidos, movimentos sociais e instituições com poder e capacidade de influência no governo e na opinião pública; e a realidade econômica e social, com suas limitações e condicionantes, que não podem ser ignorados impunemente. A médio e longo prazo, as políticas bem-sucedidas serão aquelas que consigam ir além de "apagar incêndios" do dia-a-dia, assim como das preferências de momento dos movimentos sociais e da mobilização da opinião pública através dos meios de comunicação de massa, e partam de um diagnóstico correto a respeito dos problemas existentes e das possibilidades efetivas de enfrentá-los.

Nenhuma agenda social será bem-sucedida se não estiver associada a uma política econômica bem articulada e coerente, que possa gerar emprego e riqueza. Em economia, existem também questões de curto prazo que dependem pouco da preferência dos partidos e governos – problemas como o déficit das contas públicas, ou do fluxo de capitais externos – e orientações de mais longo prazo, relacionadas, entre outras coisas, com as políticas de investimento do setor público e a abertura internacional da economia, que são objeto de controvérsia. Sejam quais forem as políticas econômicas adotadas, elas têm um duplo impacto sobre a área social – diretamente, através da geração de empregos, e indiretamente, através da geração de recursos públicos que possam ser reinvestidos em políticas sociais específicas ou redistribuídos pela sociedade. Além destas restrições e condicionantes econômicos, existem outros, de natureza demográfica e social – o tamanho da população, sua distribuição territorial, as características etárias, o nível de educação, as taxas de natalidade, a expectativa de vida, as características das famílias etc. –, que definem o marco e o espaço dentro do qual as agendas sociais podem ser estabelecidas e implementadas.

Já não tem muitos seguidores a noção de que a política econômica por si só, se bem-sucedida, tornaria dispensáveis as políticas sociais. Tem sido mais freqüente, nos últimos anos, a visão oposta, de que agendas sociais poderiam ser implementadas a partir de imperativos éticos e morais, independentemente das condições mais gerais, ou estruturais, da economia e da sociedade. Não é difícil vislumbrar, por trás dessas duas visões, entendimen-

tos distintos a respeito da natureza da sociedade humana e das pessoas que a formam. Em um extremo, a sociedade é percebida como uma realidade dotada de leis e determinismos próprios, que condicionam as ações, preferências e destinos de seus participantes; no outro, a sociedade é percebida sobretudo como uma coletividade de seres morais, dotados de livre-arbítrio e com capacidade para ordenar a vida social conforme suas preferências. A solução para este dilema, em princípio, é trivial – existe espaço para a implementação de agendas sociais, mas este espaço não é livre e desimpedido, e sim marcado e delimitado por condicionantes estruturais bem definidos, que precisam ser conhecidos. Menos trivial é entender quais são esses condicionantes e, a partir daí, poder avaliar quais políticas sociais precisam receber prioridade e têm chance de sucesso.

A definição da agenda social do país não depende apenas das condições gerais da estrutura social, caracterizada anteriormente em suas linhas gerais; depende também do contexto econômico mais amplo, da força política dos diferentes grupos na sociedade, e das idéias e preocupações que predominam na sociedade. Ela depende em boa parte, também, do clima da opinião pública nacional e internacional, moldado em grande medida pelos meios de comunicação de massa.

É possível pensar em políticas sociais em termos de três grandes tipos, ou gerações. A primeira geração é formada pelas políticas de ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais. No caso do Brasil, elas se iniciam na década de 1930, com a criação das primeiras leis de proteção ao trabalhador e as primeiras instituições de previdência social, e culminam, pode-se argumentar, com a Constituição de 1988, que consagra um amplo conjunto de direitos sociais na área da educação, saúde, proteção ao trabalhador, entre outras.

As reformas de segunda geração, que entram na agenda de preocupações do governo Fernando Henrique Cardoso e continuam com o governo Luís Inácio da Silva, procuram racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social. Elas respondem a uma dupla motivação: a de colocar os gastos sociais em situação de equilíbrio financeiro, e a de corrigir os aspectos mais regressivos dos gastos sociais, que beneficiam as classes médias e altas, em detrimento das mais pobres. A situação mais dramática de mau direcionamento dos gastos sociais, no Brasil, é a do sistema de previdência social. No início de 2003, segundo o presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno, a previdência do setor privado arrecadava R$71 bilhões e gastava R$88 bilhões anuais, para atender a 21 milhões de aposentados, que recebiam uma média de R$390 mensais. Enquanto isso, a previdência do setor público arrecadava R$21,8 bilhões e gastava R$61 bilhões, com aposentadorias médias de R$2.282

no Executivo, R$7.900 no Legislativo e R$8.027 no Judiciário.[186] Uma análise de vários programas sociais brasileiros, feita com dados de meados da década de 1990, mostrava que, além dos gastos com a previdência social, os programas de seguro-desemprego e os serviços escolares de creche, segundo e terceiro graus também estavam mal focalizados, havendo focalização correta, no entanto, nos programas de ensino pré-escolar e de primeiro grau, assim como de distribuição de merenda escolar, em relação à população escolar. Segundo a conclusão dessas análises, "é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social", pela focalização correta dos recursos disponíveis.[187]

As reformas de terceira geração seriam aquelas que buscam alterar não somente a distribuição dos gastos sociais, mas também a qualidade dos serviços prestados, assim como o marco institucional e legal dentro do qual as atividades econômicas e a vida social possam desenvolver-se. Várias propostas desse tipo foram reunidas no documento sobre a "a agenda perdida" brasileira, subscritas por um conjunto de economistas de várias tendências durante a campanha eleitoral de 2002, e retomadas pelo governo Lula em 2003, através de documento publicado pelo Ministério da Fazenda.[188] As propostas incluem: ação direta sobre a desigualdade, pela distribuição direta de recursos à população mais pobre, na expectativa de que, além de suprir carências imediatas, isso possa ter efeitos de reativação do mercado interno; políticas estruturais, dando acesso às populações mais pobres a ativos como o microcrédito, a regularização da propriedade imobiliária e posse da terra; ênfase em transferências diretas de recursos do governo aos cidadãos, através de tecnologias como cartões magnéticos, evitando tanto a intermediação de políticos e das burocracias públicas, quanto a necessidade de controle de preços dos artigos de primeira necessidade, como combustíveis, remédios etc; políticas que aumentem a capacidade produtiva dos mais pobres, através do apoio à produção popular, garantindo melhores condições de comercialização dos produtos e maior acesso a mercados como o de crédito; utilização do setor privado para a provisão dos serviços, partindo do princípio de que "o papel da sociedade de subsidiar o acesso dos que não possuem recursos a serviços sociais básicos não significa que o Estado seja obrigatoriamente o único produtor desses serviços"; descentralização da política social, estimulando a participação local como forma de aumentar tanto a eficiência quanto a flexibilidade no planejamento das

---

[186] Genoino, 2003.
[187] Barros e Foguel, 2000.
[188] Lisboa, 2002; e Ministério da Fazenda, 2003.

políticas sociais, combinada com política efetiva de monitoramento do uso adequado dos recursos; e a unificação do orçamento social da União e coordenação das políticas sociais com estados e municípios.

As propostas de reforma de terceira geração incluem ainda uma nova política para a área de segurança pública, com temas como a unificação das polícias civil e militar, a criação de uma polícia judiciária e a aproximação entre os órgãos de segurança e as comunidades de baixa renda;[189] e a reforma do Judiciário, com propostas para tornar a Justiça mais acessível e mais eficiente, através de medidas como a introdução da "súmula vinculada", para fortalecer a autoridade das cortes superiores e o controle da indústria de recursos e liminares, e formas adequadas de controle externo do Poder Judiciário.[190]

A idéia de diferentes "gerações" de política social tem sido adotada por autores, com classificações próprias. Nancy Birdsall propõe quatro fases, para a América Latina como um todo. A primeira corresponderia ao "período de ouro" de desenvolvimento econômico da região, entre a II Guerra Mundial e o final dos anos 1970, caracterizada pelos subsídios às classes médias. A segunda fase se inicia na década de 1980, quando as políticas sociais "submergem" e predominam as políticas de ajuste fiscal e redução de gastos. A terceira fase seria a que tem como origem a percepção de que as políticas de ajuste fiscal não estavam produzindo os resultados esperados, o que levou à elaboração de propostas de políticas compensatórias, incluindo a criação de fundos de investimento social de emergência e a focalização dos gastos sociais nos setores mais necessitados. A quarta fase, finalmente, teria por objetivo não mais a simples distribuição de benefícios, mas esforços no sentido de aumentar o capital humano e os recursos das populações mais necessitadas, para que elas não dependam tanto de subsídios governamentais. Augusto de Franco fala em três gerações para o Brasil: a primeira, que vai até o início dos anos 1980, de políticas centralizadas; uma segunda que se inicia com a Constituição de 1988, com a descentralização dos serviços sociais, mas ainda sob a orientação e o financiamento do governo central; e uma terceira, descrita como formada por "políticas multi e intersetoriais de desenvolvimento social, de investimento em ativos (nas potencialidades já existentes em setores e localidades) e não apenas de gasto estatal para satisfazer necessidades setoriais", muito similar, portanto, à quarta fase na classificação de Birdsall.[191]

---

[189] Soares e Garotinho, (1998); e Méndez, O'Donnel e Pinheiro, 1999.
[190] Pinheiro 2001, Sadek; 2001.
[191] Birdsall e Szekely, 2003; e Franco, 2003.

Alternativas de política social

Mais além das medidas e propostas específicas para a área social, existem importantes diferenças de perspectiva, que muitas vezes adquirem fortes conotações político-partidárias ou ideológicas. No início de 2003, essas diferenças apareceram na imprensa brasileira como uma alternativa entre políticas universais e políticas de focalização. Em um nível mais profundo, existem grandes diferenças entre os que propõem políticas de mobilização social e os que dão prioridade a políticas de metas sociais.

A oposição entre políticas universalistas e focalizadas surge muitas vezes como uma oposição entre os defensores do Estado do bem-estar social clássico, com o setor público assumindo a responsabilidade pelos investimentos em educação, saúde, segurança pública etc., e os que defendem a redução do setor público, concentrando os gastos sociais nas populações de menor renda e em situação mais crítica. Em um país como o Brasil, onde os gastos sociais são notoriamente mal direcionados e usados de forma ineficiente, e onde o equilíbrio das contas públicas, após décadas de inflação, ainda não foi conseguido, esta discussão acadêmica perde sentido, e a defesa de políticas universalistas se torna quase indistinguível das políticas de defesa de interesses estabelecidos, que se vêem ameaçados pelas reformas. A questão do papel do setor público ou do setor privado no provimento de serviços é mais genuína, no sentido de que incorpora, de fato, visões distintas sobre até onde pode ir o setor público na implementação de políticas sociais, e qual a possível participação do setor privado. Em algumas áreas, como a educação superior e o provimento de serviços de saúde, o setor privado tem presença predominante, e os problemas que se colocam têm a ver com a regulação dessas atividades, e não com sua legitimidade. Em outras áreas, como a da previdência social, energia, comunicações, transportes e outras, a capacidade financeira e técnica do setor público tem-se mostrado extremamente limitada, mas as experiências de privatização ainda não demonstraram, de forma inequívoca, sua pertinência.

A oposição entre políticas de mobilização e políticas de metas, que ainda não adquiriram uma feição pública muito clara, pode ser potencialmente mais importante. As políticas de mobilização são aquelas que partem do princípio de que só através da participação e do envolvimento das comunidades afetadas é que políticas sociais podem ser efetivamente implementadas. Essas políticas são propostas por movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e as Comunidades Eclesiais de Base, e podem ser observadas em documentos e pela ação de pessoas envolvidas com a área de saúde, educação, segurança, ação afirma-

tiva e outras. Fazem parte dessa mesma linha de idéias os sistemas de orçamento participativo, implantados em várias prefeituras. Essas são também políticas de focalização, na medida em que procuram trazer benefícios e conquistar posições de poder para grupos sociais específicos, considerados especialmente carentes. Por outro lado, elas compartem com os defensores das "políticas universais" a desconfiança em relação ao setor privado, assim como uma certa descrença quanto à existência de limitações orçamentárias dos governos.

O que estamos denominando, por falta de melhor termo, "políticas de metas" é uma preferência por políticas definidas através de diagnósticos globais, e implementadas pela ação e iniciativa dos governos. Em um certo sentido, são políticas "de cima para baixo", em contraste com as de mobilização, que pretendem ser "de baixo para cima". As políticas sociais universais de primeira geração pertencem a essa categoria. Propostas de terceira geração incluem a instituição de linhas oficiais de pobreza e o estabelecimento de metas para a sua redução; políticas universais de renda mínima para as populações mais carentes; a introdução de cotas raciais em escolas e serviços públicos, para a redução das desigualdades sociais; políticas de promoção automática nas escolas, para a redução da retenção escolar; e políticas de flexibilização do mercado de trabalho, para reduzir os custos indiretos do emprego e aumentar a inclusão de trabalhadores no setor formal da economia.

Políticas de metas e de mobilização não se excluem necessariamente. Por exemplo, políticas de cotas raciais, ou de distribuição de terras, podem ser implementadas a partir das demandas de movimentos organizados: políticas de distribuição de recursos para populações de baixa renda podem ser implementadas através de organizações comunitárias, que assumem a responsabilidade por identificar os beneficiários e garantir que eles estão cumprindo as exigências correspondentes aos benefícios – enviando as crianças para a escola, por exemplo, ou adquirindo algum ofício. Mas elas trazem consigo profundas diferenças de concepção em relação à natureza do sistema político, do papel do Estado e das organizações de mobilização, e sobre o peso relativo dos técnicos, que pensam em termos analíticos sobre o interesse comum, e pretendem agir de acordo com o princípio de delegação de poderes; das autoridades instituídas, cuja responsabilidade faz parte dos princípios da democracia representativa, e os militantes, que agem na defesa direta e cotidiana dos interesses e prioridades de seus companheiros, sem ver nisto contradição com os interesses mais gerais. São estas visões de mundo que estão competindo pela definição da nova agenda social brasileira e que deverão definir sua forma, sua filosofia e seu alcance, nos próximos anos.

As políticas e a política da pobreza

O dilema que esboçamos, entre políticas sociais de metas e políticas de mobilização, nos leva de volta ao início deste capítulo, quando introduzimos a distinção entre a política e as políticas públicas, e também seu inter-relacionamento; e à apresentação inicial do livro, quando mencionamos a discussão de Michael Ignatieff sobre os direitos humanos como política e idolatria.[192]

No campo da política, lembra-nos Ignatieff, a introdução do tema dos direitos humanos tem o efeito de estabelecer uma nova agenda de preocupações e prioridades. Na versão brasileira, os temas da pobreza, do desemprego e da fome marcaram as últimas eleições presidenciais, e deram a vitória ao candidato que levantou mais alto essas bandeiras. Essa prioridade dada aos direitos humanos, assim como aos direitos sociais mais prementes, corre o risco no entanto de se transformar em idolatria. Isso ocorre quando a adesão a esses direitos se transforma, na percepção de seus defensores, em uma espécie de religião secular (e às vezes religiosa simplesmente). Quando isso ocorre, a defesa dos direitos é posta como um trunfo que divide as pessoas entre boas e más, justas e pecadoras, e resolve as dúvidas, incertezas e ambigüidades da política pela superioridade moral de um dos lados. Esta sacralização dos valores pode ser um instrumento poderoso na disputa política, mas tem um impacto negativo imediato, que é o de desqualificar os opositores nas disputas políticas e, desta forma, comprometer as regras básicas do convívio democrático, que depende da aceitação, por parte de todos, da legitimidade e do direito de cada um defender seus interesses e seus pontos de vista.

No campo das políticas sociais, onde se busca realizar e cumprir as promessas contidas nas declarações de valores e direitos, o problema que surge com mais evidência é que, na prática, diferentes direitos podem levar a ações distintas e contraditórias, e dependem, além disso, de condições econômicas, sociais e institucionais que estão fora do alcance dos agentes. Exemplos estão por toda parte: o governo gostaria de aumentar o salário de todos, mas não pode aumentar os gastos públicos nem alimentar a inflação; a distribuição de terras não pode ser feita pela destruição do direito de propriedade; as cotas raciais podem afetar os direitos de brancos pobres que podem ficar excluídos das universidades; a proteção do meio ambiente não pode levar à destruição de postos de trabalho; a defesa da indústria nacional pode significar o subsídio a grupos incompetentes e ineficientes...

---

[192] Ignatieff e Gutmann, 2001.

A maneira correta de resolver esses dilemas e conflitos começa por reconhecer sua existência e tratá-los como dilemas reais, e não como conflitos entre o bem e o mal. No mundo das políticas públicas, esses dilemas devem ser necessariamente reconhecidos e administrados; no mundo da disputa política, no entanto, a complexidade das questões tende a desaparecer, sob as luzes dos comícios e da grande imprensa. Não é de estranhar, portanto, que governos busquem muitas vezes devolver para a arena política dilemas e questões de política pública que não conseguem resolver na ação administrativa do dia-a-dia. Um modo de fazer isto é substituir os técnicos e especialistas das diversas agências governamentais por políticos militantes; a outra é manter todos os temas controversos sob o farol dos pronunciamentos e manifestações políticas, não dando tempo nem espaço para que o conhecimento técnico e a elaboração de soluções mais complexas venham a ocorrer.

Não há solução a curto prazo para os problemas da pobreza no Brasil. Para que a pobreza seja vencida, são necessários: vontade política e compromisso com os valores da igualdade social e dos direitos humanos; uma política econômica adequada, que gere recursos; um setor público eficiente, competente e responsável no uso dos recursos que recebe da sociedade; e políticas específicas nas áreas da educação, da saúde, do trabalho, da proteção à infância e do combate à discriminação social, entre outras. Tudo isso é fácil de dizer, e dificílimo de fazer. A construção de uma sociedade competente, responsável, comprometida com os valores de eqüidade e justiça social, e que não caia na tentação fácil do populismo e do messianismo político, é uma tarefa de longo prazo e que pode não chegar a bom termo. Mas não há outro caminho a seguir, a não ser este.

Referências bibliográficas

ABRAMSON, Paul R.; INGLEHART, Ronald. *Value change in global perspective*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1995.

ACEDO MENDOZA, Carlos. *América Latina, marginalidad y subdesarrollo, Caracas*. Caracas: Fondo Editorial Común, 1974.

ALBA, Richard D.; NEE, Victor. *Remaking the American mainstream: assimilation and contemporary immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

ALFONSI, Alfonso. *Azzione invizibile*. Roma: Cerfe, 1989.

ALLENDE, Jorge. El impacto del avance de las ciencias sobre la sociedad en las primeras decadas del siglo XXI. El contexto para la educación. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

ALMEIDA, Célia. *O mercado privado de serviços de saúde no Brasil; panorama atual e tendências da assistência médica suplementar*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Crise econômica & interesses organizados; o sindicalismo no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edusp, 1996.

AMADEO, Edward J. *The labor market and the informal sector in Brazil*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1994. (Working Paper Series.)

_____; CAMARGO, José Márcio. *Política salarial e negociações; perspectivas para o futuro*. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

_____; HORTON, Susan. *Labour productivity and flexibility*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Macmillan Press, St. Martin's Press, 1997.

APPIAH, Kwame Anthony. Liberalism and the plurality of identity. In: CLOETE, N. *Knowledge, identity and curriculum transformation in Africa*. Johannesburg: Maskew Miller Longman, 1997.

ARELLANO, José Pablo. Financiamiento educacional en los primeros 15 años del siglo XXI. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001.

ARREGUI, Patricia McLauchlan. Sistemas de determinación y evaluación de metas de logros de aprendizaje escolar como instrumento para mejorar la calidad, la equidad y la responsabilización en los procesos educativos en América Latina. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Unesco, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

_____; MELGAR, Ernesto; MONTES, Iván; SCHWARTZMAN, Simon; ZORRILLA, Juan Fidel. *Certificación de aprendizajes escolares al término de la secundaria; experiencias internacionales y opciones para el Perú*. Lima: Ministerio de Educación del Perú, 2001. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/grade3.pdf>.

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira; introdução ao estudo da cultura no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1968.

BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto Mangabeira. *Participação, salário e voto; um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy; participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARROS, Maria Elizabeth; PIOLA, Sérgio Francisco; VIANNA, Solon Magalhães. *Política de saúde no Brasil; diagnóstico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1996.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2000. p. 719-739.

_____; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2000. p. 405-424.

_____; LAM, David. Desigualdade de renda, desigualdade em educação e escolaridade das crianças no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico,* 23:191-218, 1993.

_____; MACHADO, Ana Flávia; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. *A desigualdade da pobreza; estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1997.

BECCARIA, Luis. *Poverty measurement: present status of concepts and methods.* Santiago: Cepal, 1997.

BERQUÓ, Elza. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. *Gênero, democracia e sociedade brasileira.* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. p. 243-266.

_____; BERCOVICH, Alícia; GARCIA, Estela Maria. *Estudo da dinâmica demográfica da população negra no Brasil.* Campinas: Núcleo de Estudos de População, Universidade Estadual de Campinas, 1986.

BIRDSALL, Nancy; SZEKELY, Miguel. *Bootstraps not band-aids: poverty, equity and social policy in Latin America.* Center for Global Development, 2003. (CGD Working Paper.)

BLAT, José Carlos; SARAIVA, Sérgio. *O caso da Favela Naval; polícia contra o povo.* São Paulo: Contexto, 2000.

BONELLI, Maria da Glória. *Professional competition in the Brazilian judicial world.* Chicago: American Bar Foundation, 1996.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação política de base e democracia no Brasil.* São Paulo, Rio de Janeiro: Vértice, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BRASIL. Presidência da República. *Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade. 5. Estímulo à educação e qualificação do trabalhador.* 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/novpoli6.htm>.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade; o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930.* Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BRUNNER, José Joaquín. Globalización y el futuro de la educación: precisiones, desafios, estrategias. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

BULMER, Martin; BALES, Kevin; SKLAR, Kathryn Kish. *The social survey in historical perspective, 1880-1940.* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1991.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo.* Berkeley: University of California Press, 2000.

CALLON, Michel. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In: LAW, J. *Power, action and belief; a new sociology of knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul, 1986.

_____; LAW, John; RIP, Arie. *Mapping the dynamics of science and technology; sociology of science in the real world.* Basingstoke: Macmillan, 1986.

CAMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco H. G. *O benefício social único: uma*

proposta de reforma da política social no Brasil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2001. (Texto para Discussão.)

_____; URANI, André. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CANO, José Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolivar. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Larry C.; FAÇANHA, Luís Octávio; MARINHO, Alexandre. Avaliação de programas sociais (PNAE, Planfor, Proger); eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2002. (Textos para Discussão.)

CARNEIRO, Glauco. *O poder da misericórdia: a Irmandade da Santa Casa na história social e política da cidade de São Paulo, 1560/1985*. São Paulo: [s. ed.] 1986.

CARONE, Edgard. *Movimento operário no Brasil*. São Paulo: Difel, 1979.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale; une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

CEPAL. *Panorama social de América Latina, 1996*. Santiago de Chile: Cepal, 1997.

CHILCOTE, Ronald H. *The Brazilian Communist Party: conflict and integration, 1922-1972*. New York: Oxford University Press, 1974.

CHIZOTI, Geraldo. Operários da caridade: a Sociedade de São Vicente de Paulo em São Paulo, 1874-1946. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1991.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Secondary associations and democratic governance. In: COHEN, J.; ROGERS, J.; WRIGHT, E. O. *Associations and democracy*. London, New York: A. E. Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change, 1995. p. 7-98.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.

DAMATTA, Roberto; DUNN, Christopher. *On the Brazilian urban poor; an anthropological report*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1995.

DAVID, Paul A. Knowledge, property and the system dynamics of technological change. In: Conference on Development Economics. *Proceedings*... The World Bank, 1992.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, Universidade de São Paulo, 1971.

DESAL. *Marginalidad en América Latina; un ensayo de diagnóstico*. Santiago: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 1969.

DESROSIÈRES, Alain. How to make things which hold together: social science, statistics and the state. In: WAGNER, P.; WITTROCK, B.; WHITLEY, R. *Discourses on society*. Amsterdam: Kluvier Academic Publishers, 1990. p. 195-218.

_____. *La politique des grandes nombres; histoire de la raison statistique*. Paris: Éditions la Découverte, 1993.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular; movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Anpocs, Relume Dumará, 1995.

ERICKSON, Kenneth Paul. *Sindicalismo no processo político no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1979.

ESCOBAR, Arturo; ALVAREZ, Sonia E. *The making of social movements in Latin America; identity, strategy, and democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

FARIA, Vilmar Evangelhista. Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, E. L.; KLEIN, H. S. *A transição incompleta; Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. v. 1. p. 75-112.

FARO, Clovis de; CASTRO, Hélio de Oliveira Portocarrero. *Previdência social no Brasil; diagnósticos e sugestões de reforma*. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FELLEGI, Ivan P. Characteristics of an effective statistical system. *Internacional Statistical Review,* 64:165-197, 1996.

FERES, Juan Carlos. Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso. *Revista de la Cepal,* 61:119-134, 1997.

FLEISCHER, David V.; BARROS, Alexandre de S. C. *Da distensão à abertura; as eleições de 1982*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

FOURQUET, François. *Les comptes de la puissance: histoire de la comptabilité nationale et du plan racontées par Claude Alphandèry*. Paris: Encres, 1980. (Recherches.)

FRANCO, Augusto de. *Três gerações de políticas sociais*. 2003. ms.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, 1969.

FREDRIKSON, George M. The strange death of segregation. *New York Review of Books,* May 6, 1999.

FREITAS, M. A. Teixeira de. *Em defesa das estatísticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952. ms.

FREYRE, Gilberto. *O escravo nos anúncios de jornais brasileiros do século XIX; tentativa de interpretação antropológica, através de anúncios de jornais brasileiros do século XIX, de característicos de personalidade e de formas de corpo de negros ou mestiços, fugidos ou expostos à venda, como escravos, no Brasil do século passado*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979.

FRIGERIO, Graciela. Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en Amé-*

rica Latina y el Caribe. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001.

FUKUYAMA, Francis. *Trust the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press, 1995.

GAJARDO, Marcela. Educación: asunto de todos? In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

GALLART, María Antonia. La formación para el trabajo en América Latina: pasado, presente, futuro. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

GEERTZ, Clifford. *Local knowledge; further essays in interpretative anthropology*. New York: Basic, 1983.

GENOÍNO, José. Previdência – uma reforma justa e necessária. *O Estado de S. Paulo,* São Paulo, 2003. (Espaço Aberto), p. 2.

GEREMEK, Bronislaw. *Poverty: a history*. Oxford, Cambridge, MA: Blackwell, 1994.

GERMANI, Gino. *El concepto de marginalidad; significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1973.

GERSHBERG, Alec Ian. Education "decentralization" processes in Mexico and Nicaragua; legislative versus ministry-led reform strategies. *Comparative Education,* 35:63, Mar. 1999.

GIAMBIAGI, Fábio. *As muitas reformas da previdência social*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2000. (Texto para Discussão.)

GIBBONS, Michael; TROW, Martin; SCOTT, Peter; SCHWARTZMAN, Simon; NOWOTNY, Helga; LIMOGES, Camille. *The new production of knowledge; the dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

GILL, Indermit Singh; WORLD BANK. *Brazil; critical issues in social security*. Washington, DC: World Bank, 2001.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho; política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____; SOUSA, Amaury. *Trabalho e previdência; sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Cpdoc/FGV, 1992.

GONZAGA, Gustavo. *Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil.*

Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 1996.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial.* São Paulo: Ática, 1988.

_____. *A escravidão reabilitada.* São Paulo: Ática, 1990.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *As classes perigosas; banditismo rural e urbano.* Rio de Janeiro: Graal, 1982.

HACKER, Andrew. Saved? *The New York Review of Books*, Aug. 14, 2003. p. 22-23.

HARBISON, Ralph W.; HANUSHEK, Eric Alan. *Educational performance of the poor: lessons from rural Northeast Brazil.* Oxford: Oxford University Press, The World Bank, 1992.

HASENBALG, Carlos Alfredo; SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura social, mobilidade e raça.* Rio de Janeiro, São Paulo: Vértice, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

HENNOCK, E. P. The measurement of urban poverty: from the metropolis to the nation, 1880-1920. *The Economic History Review,* 40:208-227, 1987.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2000.

HESS, Frederick M. Tear down this wall: the case for a radical overhaul of teacher certification. *Educational Horizons,* 80:169-183, 2002.

IBGE. *Giorgio Mortara, publicação comemorativa do centenário de nascimento.* Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1985.

_____. *Nota técnica: nova PME.* 2003a. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/questionarioPME.pdf>.

_____. *Trabalho infantil 2001.* 2003b. Disponível em: <www.ibge.gov.br/pub/Indicadores_Sociais/Trabalho_Infantil>.

IGNATIEFF, Michael; GUTMANN, Amy. *Human rights as politics and idolatry.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

INSEE. *Pour une histoire de la statistique.* Paris: Institut National de Statistique et des Études Économiques, 1977, 1987. v. 1, 2.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Higher education in Latin America and the Caribbean; a strategy paper.* Washington: Inter-American Development Bank, 1997. v. EDU-101.

IYDA, Massako. *Cem anos de saúde pública; a cidadania negada.* São Paulo: Unesp, 1994.

JACOBI, Pedro Roberto. *Movimentos sociais e políticas públicas; demandas por saneamento básico e saúde, São Paulo 1974-84.* São Paulo: Cortez, 1989.

JENCKS, Christopher. *Rethinking social policy; race, poverty, and the underclass.* New York: Harper Perennial, 1993.

KATZ, Michael B. *The undeserving poor; from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon, 1990.

KERSTENETZKY, Isaac. *A estatística no planejamento*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1972.

KLEIN, Herbert S. *Slavery in the Americas; a comparative study of Virginia and Cuba*. London: Oxford University Press, 1967.

_____. *The Atlantic slave trade*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1999.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira*. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos políticos e sistema eleitoral*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

_____. *Cem anos de eleições presidenciais*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

_____. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

_____; DUARTE, Celina Rabello. *Voto de desconfiança; eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Petrópolis: Vozes, 1980.

_____; SOUZA, Maria Teresa Sadek Ribeiro de. *Depois da transição; democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Loyola, 1991.

LATOUR, Bruno. *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

_____. *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*. Paris: La Découverte, 1993.

LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: LTr, 1972.

_____. *Um século de previdência social; balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

LEPSCH, Inaldo Cassiano Silveira. *Memórias da caridade: o asilo de mendicidade Nossa Senhora da Candelária em Itu no ano do centenário de sua fundação; uma história de amor cristão*. Itu: Ottoni, 2003.

LEVIN, Henry M. Cambios pedagógicos para los futuros educacionales de América Latina y el Caribe. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política,* 13:23-38, 1999.

LISBOA, Marcos B. (Org.) *A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social.* 2002. Disponível em: <www.iets.inf.br/. Acesso em: 9 jan. 2003.

LÓPEZ, Luis Enrique. La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

LOVELL, Peggy A. Race, gender and regional labor market inequalities in Brazil. *Review of Social Economy,* 43, 2000.

MACHADO, Ana Luiza. Papel dos gestores educacionais num contexto de descentralização para a escola. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/ 030101010101.htm>.

MALLOY, James M. *Authoritarianism and corporatism in Latin America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

_____. *The politics of social security in Brazil.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

_____. *Politics, fiscal crisis and social security reform in Brazil.* Meadville, PA: Allegheny College, 1985.

MALTHUS, T. R. *An essay on the principle of population.* Amherst, NY: Prometheus, 1998.

MARAM, Sheldon L. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro, 1890-1920.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. v. 34.

MARCHESI, Álvaro. Cambios sociales y cambios educativos en Latinoamerica. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001.

MARGULIS, Mario. *Migración y marginalidad en la sociedad argentina.* Buenos Aires: Paidós, 1968.

MARQUES, Vera Regina Beltrão. *A medicalização da raça: médicos, educadores e discurso eugênico.* Campinas: Unicamp, 1994.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class and other essays.* Cambridge, MA. Cambridge University Press, 1950.

MARTINS, Carlos Estevam. *Os partidos e as eleições no Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARTINS, Heloísa Helena Teixeira de Souza. *O estado e a burocratização do sindicato no Brasil.* São Paulo: Hucitec, 1979.

MARTINS FILHO, Amílcar Vianna; MARTINS, Roberto B. Slavery in a non-export economy; nineteenth century Minas Gerais revisited. *Hispanic American Historical Review,* v. 63, p. 537-568, 1983.

MARX, Anthony W. *Making race and nation: a comparison of the United States, South Africa, and Brazil.* Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *The communist manifesto.* London, New York: Penguin, 2002.

MATTELART, Armand; MERINO, Manuel A. Garretón. *Integración nacional y marginalidad; un ensayo de regionalización social de Chile.* Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, 1965.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. *Bahia, a cidade do Salvador e seu mercado no século XIX.* São Paulo, Salvador: Hucitec, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Prefeitura Municipal de Salvador, 1978.

______. *Ser escravo no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

MCFATE, Katherine; LAWSON, Roger; WILSON, William J. *Poverty, inequality, and the future of social policy; Western states and the new world order.* New York: Russell Sage Foundation, 1995.

MÉDICI, André Cézar. *A economia política das reformas em saúde.* Porto Alegre: Instituto de Administração Hospitalar e Ciências da Saúde, 1997a.

______. *Perfil da saúde no Brasil.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1997b.

______. *Uma década de SUS (1988-1998); progressos e desafios.* 1998. ms.

______; OLIVEIRA, Francisco de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Seguridade social; propostas de reforma constitucional.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1992.

MELLO, Guiomar Namo de. Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical. *São Paulo em Perspectiva,* 14:98-110, 2000. Disponível em: <www.crmariocovas.sp.gov.br/prf_a.php?t=003>.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America.* Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999.

MERHY, Emerson Elias. *A saúde pública como política.* São Paulo: Hucitec, 1992.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Educação fundamental; parâmetros e referenciais curriculares nacionais.* 1998. Disponível em: <www.mec.gov.br/sef/sef/pcn.shtm>.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais.* 2003. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Política%20Econômica.pdf>.

MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000.* 2000. Disponível em: <www.mpas.gov.br/12_01_20_01.htm>.

MYERS, Robert G. *Early childhood care and development.* Santo Domingo, 2000.

NOGUEIRA, Oracy. *Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985.

NUN, José; MURMIS, Miguel; MARÍN, Juan Carlos. *La marginalidad en América Latina; informe preliminar*. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, Centro de Investigaciones Sociales, 1968.

OECD. *Knowledge and skills for life; first results from PISA 2000 - education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment, 2001.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. The Brazilian social security system. *International Social Security Review,* 54:101-112, 2001.

_____; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da previdência.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1997.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *(Im)previdência social; 60 anos de história da previdência no Brasil.* Petrópolis: Vozes, 1986.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. Educación media en América Latina: diversificación y equidad. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

_____. Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo. *Ensaio,* 10:161-200, 2002.

_____; SCHWARTZMAN, Simon. *A escola vista por dentro.* Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/livrojb.htm>.

PALACIOS, Maria Amelia. La educación en América Latina y el Caribe. Los procesos pedagógicos. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

PASTORE, José. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil.* São Paulo: T. A. Queiroz, Edusp, 1979.

_____. Desigualdade e mobilidade social dez anos depois. In: BACHA, E. L.; KLEIN, H. S. *A transição incompleta.* 1986. v. 2. p. 31-60.

_____. *Encargos sociais; implicações para o salário, emprego e competitividade.* São Paulo: LTr, 1997.

_____. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books do Brasil, 1998.

PENHA, Eli Alves. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo.* Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

PEREIRA, Luís. *Classe operária, situação e reprodução*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

PIETÁ, Elói; PEREIRA, Justino. *Pavilhão 9; o massacre do Carandiru*. São Paulo: Scritta Editorial, 1993.

PINHEIRO, Armando Castelar. *A reforma do judiciário; uma análise econômica*. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, 1998.

_____. *Economia e justiça: conceitos e evidência empírica*. Instituto Futuro Brasil, 2001. (Estudos IFB.)

PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S. *São Paulo sem medo; um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PLANK, David N.; VERHINE, Robert E. Schooling for some local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil. *Education Economics,* 3:43, 1995.

POLANYI, Karl. *A grande transformação; as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, Theodore M. *Trust in numbers; the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Touchstone, 2001.

_____; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. *Making democracy work; civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

QUIJANO, Aníbal. *Imperialismo y "marginalidad" en América Latina*. Lima: Mosca Azul Editores, 1977.

RANGEL, Inácio. *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

RAVELA, Pedro. *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2003.

REIS, Elisa Maria Pereira. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil*. Massachusetts Institute of Technology, Department of Political Science, 1979.

_____. Brazil: one hundred years of the agrarian question. *International Social Sciences Journal,* 42:153-168, 1990.

_____; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social; aspectos sociopolíticos*. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/exclusion.pdf>

REIS, Fábio Wanderley; LAMOUNIER, Bolivar. *Os partidos e o regime; a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, José Guilherme Almeida; BARROS, Ricardo, Paes de. Desigualdade salarial e distribuição de educação: a evolução das diferenças regionais no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico,* 20:415-478, 1990.

ROCHA, Sônia. Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2000. p. 685-718.

_____. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Edgar. *Os anarquistas trabalhadores italianos no Brasil*. São Paulo: Global, 1984.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

_____. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

_____. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

RUSSELL-WOOD, A. J. R.; DUARTE, Sérgio. *Fidalgos e filantropos: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia, 1550-1755*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

SACKMAN, H. *Delphi assessment: expert opinion, forecasting and group process*. The Rand Corporation, 1974.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Eleições 1986*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, Idesp, 1989.

_____. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001a.

_____. The public prosecutor's office and legal change in Brazil. *IDS Bulletin,* University of Sussex, Institute of Development Studies, 32:65-73, 2001b.

_____. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001c.

SÁINZ, Pedro G.; LA FUENTE, Mario. Crecimiento económico, ocupación e ingresos en América Latina: una perspectiva de largo plazo. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando; TORRES, Haroldo. *Eqüidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

SAMPAIO, Luís Fernando Rolim. *Os alicerces da utopia; saúde e cidadania no SUS de Brumadinho*. Brumadinho: Prefeitura de Brumadinho, Secretaria Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Saúde, 1996.

SANSONE, Lívio. Nem somente preto ou negro. *Afro-Ásia,* 18:165-187, 1996.

SANTOS, Luiz Antônio de Castro. *Power, ideology, and public health in Brazil, 1889-1930*. Thesis (PhD) — Harvard University, Cambridge, MA, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo, Rio de Janeiro: Edições Loyola, Centro João XXIII, 1993.

SCHIEFELBEIN, Ernesto; ZUÑIGA, R. Relaciones de la educación superior con la educación secundaria: transformación de la enseñanza, investigación y extensión universitaria. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971.

_____. Still the century of corporatism? In: PIKE, F. B.; STRITCH, T. *The new corporatism social-political structures in the Iberian world*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 1974. p. 85-131.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/bases/bases.htm>.

_____. La coopération internationale en temps de crise. In: WAAST, R. *Les sciences hors d'Occident au XXe siècle*. Paris: ORSTOM, 1995. v. 1. p. 77-86. (Les Conférences – The Keynote Speakers.)

_____. Estatísticas da pobreza. *Revista Brasileira de Estatística,* 58:7-18, 1997a. Disponível em: <www.schwartzman/simon/statpob.htm>.

_____. A força do novo. In: SCHWARTZMAN, S. *A redescoberta da cultura*. São Paulo: Edusp, Fapesp, 1997b. p. 95-126.

_____. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. *Teoria e Sociedade*, 2:9-38, 1997c.

_____. Apresentação. In: FEDO 221, L. *Orçamento participativo; reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997d.

_____. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, (55):53-96, 1999. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/pdfs/origem.pdf>.

_____. Brazil, the social agenda. *Daedalus (Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences),* 129:29-53, 2000. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/daedalus.htm>.

_____. *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe.* Trad. E. Leigh e C. Richard. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001a.

_____. *Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro, 2001b. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/paradoxos.htm>.

_____. *Trabalho infantil no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001c. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/oit.htm>.

_____. Brasil: a agenda social. In: BETHELL, L. *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 77-116. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/daedalus_port.htm>.

SCOTT, Peter. Changes in knowledge production and dissemination in a context of globalization. In: CLOETE, N.; MULLER, J.; MAKGOBA, M.; EKONG, D. *Knowledge, identity and curriculum transformation in Africa*. Johannesburg: Maskew Miller Longman, 1997. p. 23-24.

SILVA, Nelson do Valle. A research note on the cost of not being white in Brazil. *Studies in Comparative International Development,* 35, 2000.

SILVA, Zélia Lopes. *A domesticação dos trabalhadores nos anos 30*. São Paulo: Marco Zero; Programa Nacional do Centenário da República e Bicentenário da Inconfidência Mineira, MCT-CNPq, 1990.

SIMÃO, Azis. *Sindicato e Estado; suas relações na formação do proletariado de São Paulo*. São Paulo: Dominus, 1966.

SINGER, André. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, Fapesp, 1999.

SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco; raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes, 1984.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no* front *da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____; GAROTINHO, Anthony. *Violência e criminalidade no estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

STEPAN, Nancy. *The hour of eugenics; race, gender, and nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania; a saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Cortez, 2002.

TANNEMBAUM, Frank. *Slave and citizen, the Negro in the Americas*. New York: A. Knopf, 1947.

TARROW, Sidney G. *Power in movement; social movements and contentious politics*. Cambridge, MA, New York: Cambridge University Press, 1998.

TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *Saúde e democracia; a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos Editorial & Gráficos, 1997.

TELLES, Edward E. Urban labor market segmentation and income in Brazil. *Economic Development and Cultural Change,* 49:231-249, Jan. 1993.

_____. Does it matter who answers the race question? Racial classification and income inequality in Brazil. *Demography,* 35:465-474, 1998.

TORRES, Rosa María. *Una década de educación para todos; la tarea pendiente*. Montevideo, Madrid, Caracas, Buenos Aires, Porto Alegre: FUM-TEP, Editorial Popular, Editorial Laboratorio Educativo, IIPE-Unesco, Artmed, 2000.

TRAHTEMBERG, León. El impacto previsible de las nuevas tecnologías en la enseñanza y organización escolar. In: UNESCO-OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: <www.unesco.cl/030101010101.htm>.

TRINDADE, Hélgio; NOLL, Maria Izabel. *Rio Grande da América do Sul; partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Sulina, 1991.

TURRA, Cleusa; VENTURINI, Gustavo. *Racismo cordial: a mais completa análise sobre preconceito de cor no Brasil*. São Paulo: Ática, 1995.

UNESCO. *World Declaration on Education for All*. 1990. Disponível em: <www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml>.

UNESCO-OREALC. *Proyecto principal educación: objetivos, características y modalidades de acción*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 1981.

_____. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001a.

_____. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2001b.

VEKEMANS, Roger; FUENZALIDA, Ismael Silva; GIUSTI, Jorge. *La marginalidad en América Latina; un ensayo de conceptualización*. Santiago: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 1970.

_____; GIUSTI, Jorge; FUENZALIDA, Ismael Silva. *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Santiago: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 1970. (Cuadernos de Discusión 4.)

VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto, Cavalcanti de. *Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

VIANA, F. J.O. *As novas diretrizes da política social*. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1939.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. *O mal que se adivinha; polícia e menoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, Arquivo Nacional, 1999.

WAGNER, Peter; WITTROCK, Björn; WHITLEY, Richard. *Discourses on society; the shaping of the social science disciplines*. Dordrecht, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1991.

WEINSTEIN, Barbara. *For social peace in Brazil; industrialists and the remaking of the working class in São Paulo, 1920-1964.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996.

WORLD BANK. *Closing the gap in education and technology*. Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department, 2002a.

_____. *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. Washington, DC: World Bank, 2002b.

ZALUAR, Alba; ISIDORO, Alexandre. The drug trade, crime and policies of repression in Brazil. *Dialectical Anthropology,* 20:95-108, 1995.